

# **Investigacion en Politica Social: Propuestas para una Agenda Futura**

**Mario Torres**  
**Redactor**

Septiembre de 1993

**Investigación  
en  
Política Social:  
Propuestas para una  
Agenda Futura**

Mario Torres  
Redactor

El material contenido en este informe se reproduce tal como fue sometido y no ha sido objeto de revisión por parte del personal del Programa de Información Pública del CIID. A menos que se indique lo contrario, los derechos de autor relativos al contenido de este informe son propiedad de los autores. La mención hecha de nombres patentados no constituye una recomendación del producto y su aparición sólo obedece a razones de información.

ISBN 0-88936-707-8



Impreso en papel reciclado

## INDICE

<b>PREFACIO .....</b>	<b>v</b>
 <b>PRESENTACION</b>	
El Desafío Social en el Desarrollo. De la Política Económica a la Política Social <i>Daniel Morales-Gómez .....</i>	<b>3</b>
 <b>PRIMERA PARTE: EL PROBLEMA</b>	
Políticas Sociales: Repensando el Desarrollo Esencial <i>Mario Torres .....</i>	<b>21</b>
 <b>SEGUNDA PARTE: ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS</b>	
Los Casos de Estudio: Perú, Colombia y Chile .....	<b>43</b>
Políticas Sociales y Desarrollo en el Perú <i>Javier Abugattás .....</i>	<b>47</b>
Política Educativa y Política Social <i>Gloria Helfer Palacios .....</i>	<b>63</b>
La Crisis de Indicadores Sociales en el Perú <i>Richard Webb .....</i>	<b>75</b>
Las Políticas Sociales en el Desarrollo Colombiano <i>Juan Luis Londoño .....</i>	<b>85</b>
Acceso, Calidad y Equidad en la Política Educativa <i>Miguel Urrutia M. ....</i>	<b>99</b>
La Seguridad Social y los Servicios de Salud en Colombia <i>Humberto Rojas Ruiz .....</i>	<b>107</b>
Información para las Políticas Sociales en Colombia <i>Rafael Echeverri Perico .....</i>	<b>123</b>



<b>Políticas Sociales en Chile: Necesidades de Investigación</b>	
<i>Mariana Schkolnik</i> .....	137
<b>La Investigación para la Política Social en Chile</b>	
<i>Ana Sojo</i> .....	155
<b>Políticas Sociales y Gobernabilidad Democrática</b>	
<i>Carlos Vergara</i> .....	173
 <b>TERCERA PARTE: REFLEXIONES FINALES</b>	
<b>Investigación para Políticas Sociales: ¿Qué hacer?</b>	
<i>Mario Torres</i> .....	185

## ***PREFACIO***

El desarrollo humano es, a la vez que un medio clave para alcanzar el desarrollo sostenible, su objetivo final. Sin embargo, en los años 80 una crisis económica ampliamente extendida cercenó las políticas y programas diseñados para responder a las necesidades básicas de los pobres en la mayoría de los países en desarrollo.

Hoy existe un reconocimiento cada vez mayor de que la parálisis y el desmantelamiento de los programas sociales constituyen un gran obstáculo para el crecimiento económico y el manejo efectivo del medio ambiente. Investigaciones recientes sobre una década de experimentación están demostrando que mientras los programas de estabilización pueden producir equilibrio económico al corto plazo, los programas de ajuste estructural que los acompañan no necesariamente producen crecimiento. Esta evidencia está llevando a los gobiernos nacionales y a las agencias internacionales a darse cuenta de que el estancamiento del desarrollo económico entorpece la transformación y la liberalización, y puede impedir el establecimiento de políticas de mercado sostenibles. El rol central de las políticas sociales está siendo reconocido en la actualidad. Ellas son consideradas como el conjunto interrelacionado de acciones públicas cuyo propósito es crear el fundamento humano para el desarrollo sostenible y el crecimiento económico equitativo.

En 1990, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) comenzó una revisión del contenido de sus programas de investigación en el área de desarrollo humano. La investigación desarrollada en América Latina para examinar el impacto de la crisis en diferentes sectores sociales y orientada a diseñar una nueva agenda de investigación social, en mejor armonía con las prioridades de política que están emergiendo, constituyó un aporte importante para esta revisión.

Un extenso proceso de consulta regional reveló la necesidad de reexaminar los enfoques empleados hasta el momento para tratar los temas de desarrollo humano. Ha comenzado a surgir una comprensión fresca e innovativa de la relación existente entre pobreza persistente, marginación económica, y limitada participación social y política.

En 1991 y 1992 el Centro organizó una serie de reuniones, consultorías y seminarios en los que reunió a responsables de la toma de decisiones en políticas sociales, investigadores y promotores en diversos campos de la política social. Análisis más profundos fueron realizados en Colombia, Chile y Perú, los que se constituyeron en casos de estudio de la situación de la política social en países en distintas etapas de desarrollo y que enfrentan desafíos institucionales, económicos y políticos diferentes.

Los resultados fueron exitosos. Se sugirió concentrar la atención en perspectivas integradas e innovativas sobre los problemas y políticas de desarrollo humano. Hubo consenso en la necesidad de organizar un Programa de Investigación en Política Social en la región para examinar problemas clave del desarrollo humano e identificar intervenciones sociales

estratégicas. Los procesos de globalización económica y las reformas institucionales internas a los países hacen que esto sea no sólo necesario sino indispensable.

Los gobiernos y sociedades de la región se encuentran bajo una creciente presión para ajustarse rápidamente a un nuevo contexto de desarrollo. Las presiones económicas, sociales y políticas sobre los nuevos regímenes democráticos de América Latina y otras zonas del Tercer Mundo limitan sus posibilidades de maniobra. Los futuros programas e iniciativas de desarrollo requerirán intervenciones de política más focalizadas, efectivas, eficientes y, especialmente, más relevantes desde el punto de vista social. Será necesario para ello desarrollar investigación estratégica, ya que así podría fortalecerse la capacidad local de investigación y las capacidades de la población, pilares críticos de los modelos de desarrollo sostenible.

Con *Investigación en Política Social: Propuestas para una Agenda Futura* el Centro espera contribuir al debate actual sobre las políticas sociales en América Latina y en otras regiones. Los temas discutidos en esta colección de artículos tocan una rica variedad de problemas y tópicos. Sus autores comparten la creencia de que los desafíos sociales presentados por los cambios económicos y las reformas sociales y políticas que están teniendo lugar en la mayoría de los países deben ser encarados de una forma más intersectorial y multidisciplinaria. El objetivo de este compendio es mostrar la necesidad de realizar esfuerzos más integrados en las áreas de investigación social, capacitación y toma de decisiones, tanto para guiar el desarrollo como para poder alcanzar sus objetivos.

Ottawa, abril de 1993

Caroline Pestieau  
Director General  
División de Ciencias Sociales

# ***PRESENTACION***



# EL DESAFIO SOCIAL EN EL DESARROLLO. DE LA POLITICA ECONOMICA A LA POLITICA SOCIAL

*Daniel Morales-Gómez<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

El mundo esta pasando a través de cambios inimaginables hace solo algunos años atrás. Paradigmas socio-políticos bien establecidos han caído y modelos de desarrollo aceptados por décadas son puestos en duda. El concepto mismo de desarrollo debe ser revisado a la luz de las visiones conflictivas sobre un "nuevo orden mundial" que aún no se comprende en plenitud. Este ambiente de cambio que presenta tremendos desafíos.

En el mundo en desarrollo, el proceso de cambio plantea nuevas demandas sobre los escasos recursos humanos y financieros existentes. Sin embargo, esto no es sólo un asunto de disponibilidad de recursos o un fenómeno de carácter puramente económico. El subdesarrollo continúa profundamente enraizado en la pobreza. Su impacto en la capacidad de los individuos y las sociedades para asumir liderazgo en su propio proceso de cambio permanece como el principal obstáculo para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible.

Los temas subyacentes actuales sobre el desarrollo humano son tanto el lograr una distribución justa de la riqueza, como el crear mecanismos de acceso más equitativo a los beneficios del crecimiento económico. La generación de un nuevo ethos del desarrollo, como fundamento de una nueva política, es el desafío más importante que los países en desarrollo enfrentan en su camino hacia el próximo siglo.

El discurso renovado sobre el desarrollo enfatiza la disponibilidad y mejor uso de los recursos, tanto naturales como económicos, como las claves para aliviar y erradicar la pobreza. Hasta cierto punto, estas preocupaciones reflejan la variedad de problemas que afectan a los países del Sur. Sin embargo, es la persistente acumulación de riqueza entre unos pocos, nacional e internacionalmente hablando, y la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, lo que continúa haciendo insostenible al desarrollo.

La paradoja de los años 90 es que los actuales cambios en el orden económico mundial tienden a reforzar más que a hacer desaparecer las desigualdades. "A pesar del crecimiento

---

<sup>1</sup> Daniel A. Morales-Gómez, M.A (Universidad de Stanford, E.U.) and Ph.D. (Universidad de Toronto, Canadá). Editor de los libros The State, Corporatist Politics, and Educational Policy Making in Mexico (1990) y Education, Policy and Social Change (1992) publicados por PRAEGER. Actualmente es Director del Programa de Política Social en la División de Ciencias Sociales del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Canadá (CIID).

económico, la mayoría ... de los países enfrentan severos problemas sociales. ... En otras palabras, el progreso reciente no ha generado más oportunidades para los pobres. Ni tampoco ha distribuido los beneficios mas eficientemente" (Esquel, 1993: 2). Si las políticas y los ajustes para combatir la pobreza no van más allá de las interpretaciones económicas neoclásicas del desarrollo, las soluciones que se encuentren tendrán probablemente un impacto limitado sobre las persistentes inequidades que afectan a los crecientes sectores desfavorecidos de la sociedad.

Este escenario plantea algunas preguntas críticas sobre lo que necesita hacerse para construir nuevas bases para un desarrollo sostenible en el siglo XXI. Hay necesidad de entender mejor (1) ¿cómo, ¿sobre qué bases y con qué efecto se toman y se implementan las decisiones sobre la redistribución de los recursos sociales?; (2) ¿cómo mejorar los procesos de hacer política pública en general, y de hacer política social en particular, para alcanzar un mayor impacto sobre el bienestar de las personas?; y (3) ¿qué nuevas formas de gobierno se deben establecer para fortalecer la participación social, consolidar la democracia y tener un impacto duradero en la eliminación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano?<sup>2</sup>

El propósito de este artículo es doble. Primero, discutir la necesidad de revisar algunos de los supuestos del discurso internacional predominante como un medio de avanzar hacia una nueva noción ética del desarrollo que sea socialmente sostenible. Segundo, argumentar en favor de la necesidad de considerar el desarrollo humano y social al frente de las políticas y programas de desarrollo económico en los años noventa. El artículo sirve también como introducción a un conjunto de trabajos que analizan los nuevos desafíos sociales que enfrentan tres países de América Latina en particular y la región como tal en general. Estos trabajos son el resultado de una extensa consulta para identificar las prioridades que puedan guiar la investigación en política social para un desarrollo sostenible en la región en los años venideros. Un común denominador a estos trabajos es su preocupación por la necesidad de fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de hacer política social y ofrecer programas sociales que pueda alcanzar a los pobres de manera más efectiva.

## ***EL CAMBIO DE LAS AGENDAS INTERNACIONALES***

### **Nuevas Tendencias y Preguntas**

Nuevas alianzas económicas internacionales, conflictos políticos y sociales, cambios dramáticos en la tecnología de la información, y la aplicación de innovaciones científicas en nuevos campos de la actividad humana están haciendo que las fronteras geográficas y aún el concepto de estado-nación pierdan su rigidez tradicional. Los slogans y modas del desarrollo que han probado ser fútiles cuando se ha tratado de hacer un puente entre el Norte y el Sur, están siendo reemplazados por otros de significado e implicaciones aún desconocidas.

---

<sup>2</sup> Desarrollo humano "es el proceso de ampliar las posibilidades de elección de la gente", de crear "un ambiente para la población, en términos individuales y colectivos, para desarrollar su total potencial y para tener una oportunidad razonable de llevar adelante vidas creativas y productivas de acuerdo a sus necesidades e intereses" (UNDP, 1990: 1).

Las agendas internacionales guiadas desde el Norte sobre el medio ambiente, la educación para todos, la liberalización de los mercados y la transferencia de tecnología representan sólo una fracción de los nuevos preceptos que están llegando al mundo en desarrollo como resultado de los intereses geopolíticos de los países industrializados. En la mayor parte de los casos, estos nuevos "programas de acción" vienen con "precios marcados" que están más allá de los recursos disponibles tanto en el Norte como en el Sur. Sin embargo, la compleja red de presiones políticas internacionales sobre la que estos intereses se apoyan, no sólo re-direcciona las acciones de las organizaciones internacionales, las instituciones de préstamo y las agencias donantes prontas a saltar sobre el vagón político más conveniente, sino que también crea el riesgo de producir nuevas formas de condicionalidad para el desarrollo con lamentable consecuencias sociales para los sectores pobres.

En ninguna parte esto es más evidente que en los intentos de dar seguimiento a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (UNCED, 1992). Lewis T. Preston, Presidente del Banco Mundial, ha indicado que "debido a su cercana relación con la pobreza, estamos aumentando nuestro enfoque sobre los temas de medio ambiente: estableciendo un sistema de evaluación para examinar aspectos medio ambientales de las operaciones apoyadas por el Banco; apoyando proyectos sobre medio ambiente que no tengan impacto negativo; ... y ... ayudando a los países a establecer planes nacionales de acción en medio ambiente" (1993: 4). Tales intentos están tomando lugar al mismo tiempo que los países están todavía adaptándose a las condiciones y efectos de los programas de ajuste económico.

En el contexto de las cambiantes circunstancias económicas y geopolíticas mundiales, hay un número de preguntas básicas que deben ser respondidas: ¿cuál es el nuevo papel del estado?; ¿tienen las comunidades la capacidad de jugar un rol duradero para llevar adelante su propio desarrollo?; ¿son los actuales sistemas e instituciones sociales capaces de responder efectivamente a las necesidades básicas de desarrollo humano?; ¿en qué áreas de la actividad social pueden los gobiernos ser más efectivos?; ¿cuales son las innovaciones sociales que pueden funcionar cuando ellas son replicadas en diferentes contextos culturales?; ¿cuán viables son las perspectivas holísticas para la utilización de la ciencia y el conocimiento?; ¿cómo puede incrementarse la efectividad de la ayuda para el desarrollo?; y, ¿cuál es el costo y el impacto social de, por ejemplo, los nuevos dogmas medioambientales?.

Este complejo conjunto de cuestiones sobre el desarrollo debe ser mucho mejor entendido si se quiere alcanzar un balance en las relaciones entre crecimiento económico, equidad y satisfacción de las necesidades básicas. El asunto subyacente, sin embargo, es uno de básicos principios éticos que guíen la necesaria nueva interacción que debe existir entre los gobiernos y la sociedad civil.

## **El Costo de la Ayuda**

Los últimos veinte años de esfuerzos para el desarrollo han dejado varias lecciones valiosas. Una de ellas es que la gran cantidad de recursos invertidos a través del flujo de la ayuda hacia el Sur no se ha dado sin costo para los países en desarrollo. De hecho, la ayuda internacional ha sido una provechosa inversión que ha contribuido tanto para erradicar la pobreza en el Tercer Mundo, como para mantener los estándares de riqueza de los países industrializados.



El desarrollo en los años ochenta no estuvo dirigido por una noción social orientada a la reforma de las políticas, sino por una ideología del crecimiento económico orientado por los mecanismos de mercado. Los programas de ajuste, justificados por la necesidad de obtener eficiencia en el manejo económico como el bloque básico para la construcción del desarrollo, revirtieron la tradicional relación de desarrollo entre el Norte y el Sur al hacer a los países industrializados receptores netos de recursos financieros. "Desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982 y hasta 1990 ... cada mes, por un total de ciento ocho meses, los países deudores del Sur remitieron a sus acreedores en el Norte un promedio de seis mil quinientos millones de dólares ... solamente en pago de intereses. Si los pagos de capital son incluidos, entonces cada uno de esos ciento ocho meses ... fue testigo de pagos de los acreedores a los deudores por doce mil cuatrocientos cincuenta millones de dólares en promedio..." (George, 1992: xiv). A lo largo de este proceso, los países del Sur no tuvieron otra opción sino sustraer recursos públicos de los sectores sociales claves.

Hay también evidencia creciente de que los esfuerzos de la ayuda proveniente de los países desarrollados, de las agencias donantes y de las organizaciones internacionales, no han prestado atención suficiente a los procesos de hacer política social, a pesar de constituir esto uno de los pilares de la estrategia del crecimiento y desarrollo económico. No obstante, las preocupaciones relativas al impacto negativo de los programas de ajuste económico, y el interés más reciente en estrategias de desarrollo sostenible que integren políticas sociales, económicas y de medio ambiente, han puesto el tema de la política social otra vez sobre el tapete. Poco se conoce, sin embargo, sobre el impacto que tendrá el intento de añadir una preocupación más - esta vez el medio ambiente- al balance que debe existir entre las prioridades económicas y sociales.

## ***EN BUSQUEDA DE UNA AGENDA SOCIAL PARA EL DESARROLLO***

### **¿Quién establece las orientaciones de las políticas?**

Enredadas en la confusa red de las agendas políticas internacionales del día, muchas agencias de ayuda, organizaciones internacionales y gobiernos continúan prestando una atención mas aparente que real a la dramática crisis social que erosiona a las sociedades en desarrollo como resultado de la liberalización económica y de una desigual competencia internacional. En el entretanto, el deterioro de la "dimensión social" del desarrollo resultante del impacto que tiene sobre el bienestar humano un crecimiento económico orientado por el mercado, permanece sin ser atendido por las acciones de desarrollo. Esta falta de visión para ir mas allá de la relación entre políticas económicas y crecimiento perpetúa y, aún más, profundiza la distancia que hay entre los que tienen y los que no tienen. "Hoy en día, las tendencias crecientes hacia políticas sociales y económicas orientadas por los principios de mercado amenazan una vez más con dividir la lucha de los pobres de la de aquellos que tienen empleo estable" (CCCB, 1988: 318).

Los años 80 marcaron un cambio importante en la percepción de las prioridades del desarrollo internacional en el mundo. Una perspectiva neoliberal para corregir los desequilibrios macroeconómicos condicionó el desarrollo en el Sur a la adopción de políticas fiscales y

financieras orientadas por una ideología de mercado, lo cual ha tenido un costo social inmenso.<sup>3</sup>

En 1986, la Mesa Redonda sobre el Desarrollo: La Dimensión Humana, señaló que "los costos sociales y económicos del proceso de ajuste ... no son bajo ninguna circunstancia justificables o aceptables, aún bajo el pretexto de promover el crecimiento" (UNDP, 1986: 5). Esto implica que "el costo humano de los actuales procesos es inaceptable desde una perspectiva humanitaria. Tampoco puede ser aceptado desde una perspectiva económica" (UNDP, 1986: 6).

Actualmente, no hay duda de que el impacto general sobre el desarrollo de estas medidas será sentido hasta bien entrados los años noventa. Sin embargo, un vacío permanece entre el reconocimiento retórico del impacto dramático de la persistente pobreza en el Sur y los pasos concretos que se tomen para enfrentar el problema. En medio de un proceso mundial de globalización económica, los países en desarrollo continúan luchando para fortalecer una base de capital que les permita establecer modelos competitivos de comercialización, que puedan darles el espacio necesario para fortalecer la participación popular en los procesos de decisión política y alcanzar una mayor equidad social dentro de un contexto de prudente manejo del medio ambiente (George, 1992: 171).

La combinación de nuevas tendencias de desarrollo, la creciente globalización de la economía internacional que incluye nuevos modelos de liberalización comercial, y la formación de una fortalecida coalición entre los países industrializados para monitorear el escenario económico y político mundial, tiene serias implicaciones de política para la mayoría de los países en desarrollo. "En la medida en que entramos en un mundo de economías abiertas y mercados globalizados, es más importante que nunca que nuestros países definan sus propias políticas. A menos que esto sea hecho, es altamente probable que las políticas económicas y de gobierno sean cada vez en mayor medida dictadas desde el exterior. Esta tendencia afecta algunos de los asuntos más cruciales: el medio ambiente, el tráfico ilícito de drogas, el desarme, la solución pacífica de los conflictos y la pobreza" (Zumbado, 1993: 6).

## **Dos visiones del mismo problema**

La predominancia de una perspectiva económica sobre una de desarrollo humano, persiste en condicionar a los países en desarrollo a reestructurar drásticamente sus economías como un medio para establecer los incentivos apropiados para el crecimiento económico. Sin embargo, los países en desarrollo son frecuentemente dejados sin opción excepto sustraer recursos de los programas sociales, los cuales no son percibidos como económicamente redituables.

"En una sociedad orientada por los mecanismos de mercado, los seres humanos y las relaciones sociales son principalmente definidas por las fuerzas de la oferta y la demanda. Las

---

<sup>3</sup> En el caso de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo indica que esta perspectiva se enfocó primariamente en "la adopción de medidas monetarias, financieras y fiscales y en la liberalización del aparato productivo, con el propósito de abrir las economías y permitir que las fuerzas del mercado y la competencia sean los principales mecanismos para asegurar una mejor distribución de los recursos" (IDB, 1993: i). Sin embargo, la misma organización reconoce que "en números absolutos y como un porcentaje de la población total, ... hay hoy más pobreza en la región que al comienzo de los años 80" (IDB, 1993: 1). Esta percepción se refuerza con la evaluación del PNUD, la cual argumenta que la distribución del ingreso en la región es peor que en el resto del mundo en desarrollo (UNDP, 1990).

políticas económicas y sociales están generalmente sujetas a criterios de mercado relativos a lo que es más 'beneficioso', 'productivo', 'competitivo' y 'eficiente'. Bajo estas condiciones, el trabajo humano, las necesidades humanas y los servicios tienden a ser tratados como bienes que pueden ser comprados, vendidos o intercambiados en el mercado" (CCCB, 1988: 318). En el intento de explicar el devastador impacto que a nivel micro han tenido las políticas macroeconómicas de ajuste resultantes de este enfoque, se continúa argumentando que, a pesar de los costos sociales, el resultado final es todavía positivo en el sentido óptimo de Pareto de que los perdedores son compensados por los ganadores, dejando todavía una ganancia neta.<sup>4</sup>

Perdido está el entendimiento de que sin desarrollo humano el crecimiento económico no puede comenzar, y menos aún sostenerse. "Las reducciones del gasto en los sectores sociales ... tendrán efectos negativos de largo plazo, y en algunos casos irreversibles, sobre el potencial económico de esas economías" (UNDP, 1986: 7). Privar a grandes sectores de la población de oportunidades equitativas para acceder a la educación, a estándares aceptables de nutrición y salud, y a condiciones de desarrollo personal conducentes al trabajo productivo, es económicamente ineficiente y de muy poca visión del largo plazo. "Hay un requisito mínimo de gasto social debajo del cual es imposible evitar el deterioro y la degradación socioeconómica" (IDB, 1993: 31).

La pobreza en algunos países está alcanzando nuevas profundidades y la distancia entre ricos y pobres está creciendo. El número absoluto de pobres en muchos países en desarrollo ha aumentado dramáticamente. En muchos otros casos, la clase media tradicional está desapareciendo y el número de familias bajo la línea de pobreza ha crecido en comparación con lo que existía quince años atrás. En algunas regiones, como América Latina, esto ha asumido proporciones dramáticas.

En la práctica, las políticas de ajuste que tratan primariamente con variables económicas han terminado en el mejor de los casos en no más que mantener la solvencia financiera de los gobiernos, y en el peor de los casos en reducir el poder adquisitivo de sectores claves de la población que les permite alcanzar los bienes y servicios requeridos para mantener un mínimo de bienestar. Central a esta perspectiva neoliberal de manejo de la crisis del desarrollo, ha sido la débil capacidad del estado para gobernar y proveer los medios para el bienestar a la población. Moverse de políticas centradas en el Estado hacia políticas centradas en el mercado, crea una "perversa asociación (entre el Estado y la economía) que privatiza extraordinariamente las ganancias y socializa todas las pérdidas" (Portantiero, 1992: 19). Bajo las tendencias prevalecientes de globalización económica promovidas por los países industrializados, nuevas formas de comercio, proteccionismo económico, flujos de capital, y formas de acumulación de capital, son colocadas como las primeras prioridades de la política pública. Uno de los resultados inmediatos es la relegación de las preocupaciones por la política social a un lugar secundario.

---

<sup>4</sup> "Continúa existiendo considerable incertidumbre sobre el impacto humano del ajuste debido a las dificultades metodológicas y analíticas para medir los efectos del ajuste sobre los pobres y sobre los sectores sociales" (Behrman & Deolalikar, 1991: 292). Sin embargo, la realidad de los efectos negativos sobre los pobres es visible en la mayoría de los países.

Las opiniones sobre cómo tratar las reformas sociales<sup>6</sup> para combatir la pobreza y el subdesarrollo se reflejan en dos visiones distintas. En una de ellas, un argumento predominantemente económico mantiene que los pobres en las sociedades en desarrollo pueden ser ayudados solamente si los países rompen las barreras que impiden la apertura hacia la expansión económica general en una forma eficiente, siguiendo de esta forma los pasos de las naciones desarrolladas. Este argumento promueve un cambio en las responsabilidades del Estado para proveer los medios para el desarrollo humano. Guiado por una filosofía de libre empresa, esta opción pone la responsabilidad del desarrollo en el sector privado y en los pobres mismos, argumentando que la participación política y económica al nivel micro y una perspectiva de auto ayuda pueden superar las ineficiencias del gobierno y las desigualdades estructurales de la sociedad. Este argumento se enfoca en dos tipos de acciones: "primero, la tendencia creciente a tomar al sector privado como el proveedor preferido de un rango de oportunidades y servicios, y segundo, la devolución de autoridad y de control sobre la toma de decisiones desde el nivel federal y del gobierno central hacia el nivel del gobierno local" (Watkins y Watkins, 1987: 16). Implícito en esta visión está la noción de que en las sociedades que han alcanzado mayores niveles de desarrollo económico con un Estado desligado de la esfera social, los pobres disfrutaban automáticamente de mayor equidad en la distribución de la riqueza y reciben una parte mayor de los beneficios del crecimiento.

La otra opinión argumenta que el reconocer que la falta de participación política es una de las principales causas de la desigualdad y pobreza permitirá adoptar medidas correctivas como la democratización, la redistribución del poder político a varios niveles y la participación directa de la comunidad, lo cual a su vez abrirá la puerta a los pobres para acceder a la riqueza disponible (Ascher, 1984). Poco se conoce, sin embargo, sobre los factores organizacionales, culturales y sociales que pueden obstruir la participación efectiva a los niveles local y comunal, y sobre las dificultades estructurales que pueden existir en los gobiernos locales para manejar programas de desarrollo social.

Estas visiones tienen el riesgo, primero, de poner el logro de objetivos de crecimiento económico de corto plazo como el propósito primario del desarrollo, dejando que el bienestar de los individuos y su capacidad para llevar adelante el cambio dependan de las decisiones políticas y económicas, y segundo, de crear la ilusión de que un Estado eficiente es el que se desprende de sus responsabilidades para corregir las desigualdades sociales, pasándolas a los niveles de gobierno local.

## **El cambiante rol del Estado**

El desafío de los años 90 es poner a las nuevas formas que aseguren el desarrollo humano a largo plazo en el centro de la escena. Esto requiere revisar algunos de los supuestos básicos sobre el crecimiento económico y el gobierno de la sociedad. Hay una necesidad urgente de poner en el centro de las preocupaciones del desarrollo, la capacidad de los gobiernos locales y nacionales, y de las comunidades, para diseñar políticas y aplicar medidas que pongan los intereses económicos al servicio de las prioridades sociales.

---

<sup>6</sup> "Reforma social se define como un proceso que contribuye al desarrollo humano a través de la combinación de políticas e instrumentos dirigidos a envolver eficientemente a todos los individuos en el proceso de crecimiento, en el contexto de un mejoramiento general de su bienestar" (IDB, 1993: i).

Cada vez es mas evidente que "la política pública no es sinónimo de acción gubernamental, ya que claramente existe un rol para las autoridades locales y las acciones de la comunidad en la tarea de ayudar a los grupos objetivo con los escasos recursos disponibles" (Ahmad, 1991: 106). La idea de que las reformas sociales efectivas que pueden contribuir al desarrollo humano son un complemento esencial a las reformas económicas y al mantenimiento de la democracia, debe llevar a enfocar la discusión sobre las alternativas de reforma y modernización del Estado.

Una nueva agenda social para el desarrollo exige repensar de manera fundamental las formas de gobierno existentes y la identificación de los nuevos roles del Estado que puedan ser conducentes a mejores formas de participación popular y consenso social. "La crisis no siempre significa catástrofe. Significa que las viejas formas de pensar y actuar están desmoronándose. Mientras que la crisis de hoy tiene tanto causas económicas como políticas, en su raíz tiene una crisis de valores. Esta crisis nos desafía a inventar una nueva cultura política con nuevas formas de acción colectiva, la cual a su vez pueda llevarnos a nuevas formas de entendimiento" (Portantiero, 1992: 17).

La reforma el Estado, sin embargo, no puede detenerse en facilitar nuevas formas de participación social. Hay áreas de responsabilidad que un Estado reformado debe retener dentro de un marco de eficiencia mejorada, entre las que se incluyen "la solución de las cuestiones sociales, el financiamiento general de las acciones de los agentes económicos, y la preservación de las operaciones de los mercados en términos tales que se prevenga la concentración del poder económico y la exclusión de la participación de la mayor parte de los agentes económicos" (Iglesias, 1992).

Igualmente importante es la implementación de cambios efectivos en la administración del gobierno a todos los niveles, comenzando con el gobierno central mismo: "Mientras que no puede haber un Estado eficiente sin buen gobierno, un buen gobierno es imposible sin un Estado apropiadamente reformado" (IDB, 1993: ii). Esto requiere descentralización, restaurar la confianza en la capacidad del Estado para manejar las finanzas y el gasto público, establecer mecanismos de responsabilidad, y fortalecer la capacidad del Estado para integrar las políticas económicas y sociales. La relación entre las políticas económicas y sociales no es una relación secuencial. Las sociedades en desarrollo no tienen la capacidad de atender primero y de manera aislada a los asuntos macroeconómicos y de crecimiento económico para sólo más tarde tratar con los asuntos de desarrollo humano y social<sup>6</sup>.

## Hacia una visión integrada del desarrollo

La falta de una visión integrada del desarrollo económico y social hace que el desarrollo sea insostenible a largo plazo al no poner la capacidad de los seres humanos al centro del

---

<sup>6</sup> Aunque la mayoría de las organizaciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, están comenzando a reconocer la centralidad de la "dimensión social" del desarrollo, todavía persiguen un acercamiento secuencial más que integrado con respecto a las políticas económicas y sociales. El Director del FMI indicó que "el crecimiento económico y la aplicación de políticas macroeconómicas acertadas son condición necesaria para el progreso social y, sobre todo, para la reducción de la pobreza" (Camdessus, 1993: 2). El presidente del Banco Mundial argumentó que "se requiere una perspectiva de dos vías para una reducción efectiva de la pobreza. Primero, debe haber un patrón eficiente de crecimiento a largo plazo en el cual los pobres puedan participar a través de su trabajo. Segundo, debe haber inversión en salud, educación y otros servicios sociales que permita a los pobres responder a las oportunidades creadas por el crecimiento" (Preston, 1993: 2).

cambio económico, científico y social. El asunto no es si el crecimiento económico es un componente necesario del desarrollo, sino a quiénes se espera que este crecimiento económico sirva. Prácticamente no hay duda sobre la existencia de una amplia crisis fiscal. "Lo que es una pregunta abierta es si la crisis pueda ser resuelta con el desmantelamiento de las políticas de bienestar social ... Las raíces de la crisis fiscal se encuentran no en políticas sociales excesivas, sino en otros subsidios tradicionalmente ofrecidos por ... los gobiernos" (Portantiero, 1992: 18).

El llamado a dar a las políticas sociales una dimensión estratégica igual al que reciben las políticas macroeconómicas, por ningún motivo significa que las actuales estrategias de desarrollo ignoren en su discurso al individuo como su último objetivo. Por el contrario, casi sin excepción en el discurso de las estrategias de desarrollo internacional, así como en las intenciones de los planes nacionales de desarrollo, el bienestar de la población se coloca como el objetivo final. Lo que no siempre está presente, sin embargo, es el entendimiento de cómo tal objetivo será alcanzado en términos medibles. En la práctica, "la prioridad en la planificación para el desarrollo se pone todavía en los aspectos económicos de los proyectos de desarrollo más que en los aspectos sociales" (Houghton, 1987: 14), haciendo prácticamente imposible identificar los diferentes grados de impacto de los planes de desarrollo sobre los pobres.

Las estrategias de desarrollo demasiado frecuentemente se refieren a los pobres como una noción homogénea y abstracta que permite categorizar a los individuos que caen debajo de una determinada línea estadística definida en términos económicos. Esta visión no solamente ignora las complejidades y diferencias presentes en este sector de la sociedad, sino que también pone a los individuos como receptores de los objetivos políticos y macroeconómicos, los cuales pueden eventualmente traducirse en modernización, progreso, avance científico o mayor acceso a la riqueza. Esta perspectiva tiene serias implicaciones a largo plazo para los países en desarrollo donde los medios, capacidades e infraestructura para identificar a los grupos objetivo, monitorear el funcionamiento de los programas y evaluar su impacto están prácticamente ausentes en la estructura del Estado, y son también inexistentes en el sector privado o al nivel de la comunidad, como para permitir generar insumos significativos para el proceso de hacer políticas.

En la medida en que los países industrializados se mueven progresivamente hacia un modelo de desarrollo nacional que implica el desmantelamiento de los aspectos que restan del Estado de Bienestar, los países en el mundo en desarrollo son llevados a buscar alternativas de desarrollo social similares a un costo social tremendamente alto. Algunos de los resultados son la reducción de las inversiones sociales del Estado, la creciente privatización de los servicios sociales y el establecimiento de varios modelos de pago de los servicios por parte de los usuarios considerados por muchos como una manera viable de mantener la provisión de beneficios sociales para los más necesitados. Al tomar medidas como estas en la arena social, se complementan otras medidas de liberalización, que incluyen "menores restricciones a la libre empresa, reduciendo así la intervención del gobierno en el sistema económico, privatizando las empresas de propiedad del Estado, promoviendo la inversión extranjera a través del mantenimiento de tasas de interés ventajosas, y reduciendo o eliminando las barreras comerciales" (Irving y Rose, 1989: 142).

Sin embargo, los propósitos de este marco de referencia están limitados por objetivos de corto plazo enfocados sobre la provisión de servicios dentro de un sistema social orientado hacia el mercado, sistema que no está preparado para cuestionar la interferencia de los patrones de acumulación de capital existentes sobre la distribución de los recursos. Las políticas sociales devienen así solamente en un componente adicional de un sistema más amplio de oferta y

demanda regulado por la capacidad de grupos específicos para proveer y adquirir diferentes tipos de servicios, frecuentemente localizados y aislados por barreras de ingreso. Atención primaria de salud, educación básica, programas de cuidado infantil, programas de vivienda y alternativas de seguridad social pierden en la práctica su carácter universal al momento de la provisión y se tornan competitivos al momento de su demanda, o devienen simplemente dependientes de las presiones políticas del momento. "Las grandes diferencias que existen en cuanto a los esfuerzos de política social entre las naciones industriales ... y los países del Tercer Mundo ..., covarían con las substanciales diferencias (existentes entre ellos) de nivel de los beneficios per cápita o por recipiente de las políticas sociales, y con las enormes diferencias en cuanto a las tasas de cobertura" (Schmidt, 1989: 642). El desplazamiento actual de la provisión de los beneficios sociales fuera del ámbito del Estado, traerá un debilitamiento progresivo de la ya precaria red de seguridad social de la cual dependen los grupos con más bajos ingresos para su sobrevivencia.

Una nueva visión del desarrollo orientada hacia la reducción de la pobreza, que de atención a la importancia de las reformas en materia de política social, tiene que tomar en cuenta que hay una diferencia fundamental entre crecimiento económico y desarrollo humano. Este último no es un resultado directo del primero, en sociedades donde la desigualdad social está profundamente enraizada en el ethos de la política y en las existentes diferencias culturales, de género, y de clase social. El ignorar tales diferencias puede llevar a continuar enfocando las políticas económicas con la expectativa de que sus efectos van a precipitar un mejoramiento de las condiciones de vida, lo cual a su vez podría llevar al desarrollo de las capacidades humanas necesarias para el cambio social.

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, el énfasis en nuevas formas de manejo del capital sin un Estado capaz de regular y corregir los desbalances sociales, corre el riesgo de ampliar aún más los vacíos que existen en términos del acceso, calidad y contenido de las políticas sociales, haciéndolas más selectivas al corto plazo y menos eficaces al largo plazo. La introducción de cambios en la provisión de servicios sociales tales como atención primaria de la salud, educación, vivienda, saneamiento, y cuidado infantil sin crear al mismo tiempo la capacidad de determinar el alcance de las estrategias de política social y sus beneficiarios específicos, puede reducir aún más el rango de los grupos que pueden beneficiarse de programas claves y colocar a otros fuera de su alcance. A lo largo del tiempo, esto dejará a una proporción aún mayor de los pobres desprotegida y con pocas oportunidades para influir en los procesos de toma de decisión.

Si los sectores más pobres no tienen opción de participar e influir en las políticas públicas que están en la base de las estrategias de desarrollo, grupos objetivo claves como las mujeres, los niños, las minorías indígenas y la población de tercera edad quedarán fuera de las acciones y regulaciones para determinar y alcanzar los objetivos sociales. Esto debilitará la base popular de la democracia y el impacto de las estrategias dirigidas al desarrollo humano y a la redistribución de los beneficios. De ocurrir esto, las políticas sociales pueden volverse vulnerables en su intento de mejorar las condiciones de desarrollo de una sociedad y prevenir una amplia crisis social (Silver, 1980: 17). Sólo al enfocarse en la capacidad de las sociedades para responder de manera más completa a las demandas sociales, las políticas sociales y los procesos de hacer política social no quedaran reducidas a ser efectos residuales de las decisiones económicas (Schmidt, 1989), y los principios éticos básicos de equidad para la colocación de los recursos sociales se convertirán en una parte de la ecuación del desarrollo equitativo (Ismael, 1987).

No hay duda de que los cambios necesarios en las percepciones de la "dimensión social" del desarrollo y en los enfoques de las organizaciones internacionales y de los gobiernos para tratar las cuestiones sociales, no sólo son reales sino también permanentes. Aunque aún no está definido, parece haber consenso en que ellos serán parte integral de un nuevo y complejo orden mundial emergente, que tiene cada vez menos barreras ideológicas, económicas y geográficas. Si este fuera el caso, hay entonces una urgente necesidad de encontrar nuevos enfoques para enfrentar y resolver los penetrantes problemas que impiden el desarrollo humano y perpetúan la pobreza. Es necesario encontrar una nueva agenda de política social para la investigación y la acción que permitan que el desarrollo sea sostenible.

## **CONCLUSION**

Hay un sentimiento creciente de que las políticas y programas sociales formulados desde una perspectiva predominantemente económica y sin dar la debida atención al desarrollo humano no han tenido éxito en combatir la pobreza. Muy frecuentemente, las políticas para responder a situaciones críticas o dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de grupos objetivo claves han producido alternativas sectorialmente limitadas y programas irrelevantes, y han finalmente contribuido a debilitar aún más la capacidad de acceso al poder social por parte de grupos claves de la población. En la práctica, desde un punto de vista de política, el responder a la dimensión social del desarrollo a llevado a la adopción de procesos de decisión más reactivos que estratégicos. Al nivel nacional, estos han carecido frecuentemente de una perspectiva sistémica y comprensiva que integre los resultados de los procesos políticos, económicos, culturales y sociales a través de los cuales los individuos y los grupos pueden llevar a cabo su propio crecimiento. En términos de desarrollo humano, los procesos de toma de decisión no han contribuido a fortalecer la capacidad para identificar, organizar, adquirir, generar y usar conocimiento para el desarrollo. Tampoco han fortalecido las alternativas de la población para mejorar sus capacidades individuales y colectivas con vista a adquirir mayores niveles de bienestar y mejorar sus condiciones de participación al nivel nacional y local.

El moverse hacia una visión integrada de las políticas sociales requiere entenderlas de una manera inter-sectorial y como una serie multidimensional de acciones y procesos políticos diseñados, planeados e implementados por instituciones y actores sociales claves con la finalidad de responder a necesidades básicas al largo plazo. En tal contexto, el propósito de las políticas sociales es más bien comprensivo que excluyente. Deben ser diseñadas, formuladas e implementadas primariamente para generar condiciones de desarrollo humano que mejorarán los niveles de vida de la población, redistribuirán la riqueza y facilitarán el logro del desarrollo personal y del bienestar económico.<sup>7</sup> Desde una perspectiva de desarrollo humano, las políticas sociales así concebidas envuelven la interacción estratégica de decisiones tomadas a nivel local y nacional cruzando y entrelazando sectores, sistemas y programas. En última instancia, su propósito es establecer los fundamentos humanos sobre los cuales otras políticas y acciones del desarrollo pueden tomar lugar.

---

<sup>7</sup> En un marco de política, el desarrollo humano es un proceso social que se manifiesta a través de las etapas críticas de la vida de un individuo que van desde el nacimiento hasta la adultez y la integración productiva en la sociedad. Ello ocurre en contextos formales, no formales e informales, envolviendo áreas problema típicos. Socialmente, el desarrollo humano no es el resultado de acciones o programas sectoriales singulares, sino el resultado de acciones integradas para satisfacer las necesidades básicas.



Lo anterior implica moverse de una perspectiva remedial a una en la cual las políticas sociales se convierten en pre-requisitos para otras acciones más amplias de desarrollo. Esto, sin embargo, es más fácil decirlo que lograrlo. Colocar a las políticas sociales en el centro de las políticas de desarrollo requiere mirar cuidadosamente a los procesos de hacer política y a las condiciones que se necesitan para hacerlas más efectivas y eficientes. Es de gran importancia la investigación que pueda llevar a entender cómo, a través de qué procesos, con qué medios y con qué grado de éxito las decisiones de hacer política social son diseñadas, tomadas, aplicadas y evaluadas.

Hay una urgente necesidad de analizar la capacidad institucional de las sociedades para formular y aplicar políticas sociales efectivas. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo carecen de los marcos institucionales apropiados en el área social para diseñar, aplicar, monitorear y evaluar programas y políticas. Ellos también carecen de los recursos informáticos, metodológicos y humanos para identificar grupos objetivo claves, evaluar las necesidades prioritarias y medir la eficiencia en la ejecución de los programas. Fortalecer las capacidades de administración y planificación a varios niveles del gobierno es una prioridad si la descentralización de los procesos para tomar decisiones va a ser exitosa. El diseño y la evaluación de métodos y programas de capacitación adaptados a las condiciones locales y nacionales debe ser una preocupación primaria en este contexto.

La globalización de la economía está cambiando las formas tradicionales de diseñar y aplicar política social. El nuevo contexto económico internacional pone demandas adicionales a los gobiernos, los cuales ya están bajo presiones domésticas para dar mayor participación política y lograr estrategias de desarrollo más autónomas a nivel local. Esto hace aún más difícil formular e aplicar políticas sociales de largo plazo que sean sensibles a las necesidades locales. Hay una necesidad de identificar puntos de entrada claves para la investigación. Estos pueden incluir el impacto cultural y social y la viabilidad de las políticas de ajuste macroeconómico, las dimensiones sociales y políticas de las estrategias de integración y el cambiante rol de los gobiernos en los procesos de hacer política.

La democracia como fundamento de gobierno social es necesaria al proceso equitativo de hacer política social. Sin embargo, la globalización está desafiando las tradicionales relaciones existentes entre el Estado como una institución política y de bienestar, y la sociedad civil. Muchas instituciones civiles autónomas están irreversiblemente cambiando el proceso político en muchos países, con impactos de gran alcance sobre la democratización, el desarrollo, el respeto a los derechos humanos y los procesos de hacer política. Existe la necesidad de investigar el rol de las instituciones civiles en la definición de las agendas de política social, en los procesos de hacer política pública y en el diseño de modelos alternativos para la provisión de servicios sociales. La investigación es también necesaria para ayudar a los planificadores y ejecutores de política a identificar las innovaciones exitosas que puedan fortalecer la participación popular en los procesos de hacer política, y para explorar los mecanismos que permitan alcanzar la democratización y participación local.

Igualmente importante son los instrumentos de planificación que permitan operacionalizar el concepto de equidad. Temas relativos a la relevancia de la política y a la equidad en el acceso, uso y resultado de los servicios provistos son campos que necesitan mayor exploración. Esto implica a su vez establecer formas locales y nacionales para la administración de programas y políticas; identificar mecanismos para aumentar la participación popular; explorar opciones para el financiamiento de los programas e innovaciones sociales; y desarrollar indicadores para evaluar el grado de impacto y éxito. Puede jugar un rol crítico la investigación multidisciplinaria aplicada al contenido, planificación, administración e impacto de las políticas orientadas a

satisfacer las necesidades básicas, a diseñar y diseminar innovaciones de política para la promoción del desarrollo humano, y a diseñar soluciones generadas desde las organizaciones de base.

Incrementar la participación en la toma de decisiones sobre política social requiere conocer más sobre la viabilidad política de las nuevas iniciativas y crear oportunidades para el desarrollo de un consenso social no solamente al nivel nacional sino también al nivel de los gobiernos locales y de las comunidades. Entender el juego que se da entre factores institucionales, culturales y económicos va a ser crucial para organizar un marco de política social viable que sea relevante para las necesidades de grupos objetivo claves.

Los países en desarrollo necesitan urgentemente desarrollar mecanismos que permitan captar recursos de manera eficiente como para permitir el mantenimiento de los servicios sociales básicos para los pobres. Esto requiere entender a los actuales sistemas de recursos sociales, su uso y las innovaciones que puedan desarrollarse para complementarlos. Ello también requiere dar una mayor atención a la relevancia, calidad y accesibilidad de los servicios, particularmente allí donde la rápida urbanización está teniendo lugar. La investigación debería identificar sistemas innovadores de financiamiento de bajo costo para la organización de los programas y la provisión de los servicios; explorar la viabilidad de la asociación entre los sectores público y privado, tanto no-gubernamental como comunitario; evaluar medios equitativos para recuperar los costos sin poner en peligro el acceso a los servicios; y, examinar el impacto de la distribución de los recursos sobre los grupos en alto riesgo social. La investigación debería también aumentar el entendimiento de los factores sociales económicos y espaciales que afectan a los servicios sociales, debería ayudar a los gobiernos a incorporar el criterio de calidad dentro de los programas sociales, y debería facilitar el desarrollo de políticas apropiadas. Esto requerirá desarrollar métodos de bajo costo para identificar a los grupos en alto riesgo y monitorear los programas sociales.

Finalmente, para fortalecer las condiciones de una planificación efectiva de la política social a varios niveles de gobierno se deben establecer medios para la evaluación y el monitoreo de las políticas. Esto implicará el desarrollo y adaptación de instrumentos y herramientas de planificación y la generación de las capacidades para usarlos, lo cual incluye la introducción de los recursos de la tecnología moderna para obtener información básica confiable, adaptar y aplicar metodologías para el análisis de políticas, y establecer sistemas para el seguimiento y control de la aplicación de los programas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ahmad, Ehtisham, 1991

"Social Security and the Poor. Choices for Developing Countries." *The World Bank Research Observer*. Vol. 6, n. 1, (enero): 105-27.

Ascher, William, 1984

*Scheming for the Poor. The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bherman, Jere & Anil B. Deolalikar, 1991.

"The Poor and the Social Sector during a Period of Macroeconomic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica." *The World Bank Economic Review*. Vol. 5, n. 2: 291-313.

CCCB, 1989.

"Canadian Conference of Catholic Bishops. A Statement on Social Policy." *Dissent*. (Summer): 314-21.

Camdessus, Michel, 1993.

"Adjustment, Growth, and Social Reform." Discurso ante la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.

Esquel Group Foundation, 1993.

"*Civil Society, State and Market: An Emerging Partnership for Equitable Development.*" Washington D.C.: Esquel Group Foundation.

Friedrich, C., 1963.

*Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.

George, Susan, 1992.

*The Debt Boomerang. How Third World Debt Harms Us All*. San Francisco: Westview Press.

Houghton, Ruth M., 1987.

"Social Policy Issues in Planning Major Development Projects: Rural Community Impacts." *New Zealand Journal of Geography*. N. 82, abril: 14-16.

IDB, 1993.

*Social Reform and Poverty Towards an Integrated Development Agenda*. Versión preliminar revisada. Banco Interamericano de Desarrollo - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (IDB-PNUD).

Iglesias, Enrique V., 1992.

"*Reflexiones Sobre el desarrollo Económico de América Latina en los Años Noventa: Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano.*" Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Irving, Allan & Albert Rose, 1989.

"Constitutional Reform and Canadian Social Policy." *Social Policy & Administration*. Vol. 23, 2, agosto: 142-49.

Ismael, Jacqueline S., 1987.

"The Study of Social Policy and Social Development in the Arab World: Towards a Comparative Approach." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Estudios Arabes Contemporáneos. American University, Cairo. Calgary, Alberta: University of Calgary.

Portantiero, Juan Carlos, 1992.

"Foundations of a New Politics." *Report on the Americas*. Vol. XXV, 5, mayo: 17-20.

**Preston, Lewis T., 1993.**

"Putting People First: Poverty Reduction and Social Reform in Latin America and the Caribbean." Documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.

**Schmidt, Manfred G., 1989.**

"Social Policy in Rich and Poor Countries: Socio-economic Trends and Political-institutional Determinants." *European Journal of Political Research*. N. 17: 641-59.

**Silver, H., 1980.**

*Education and the Social Condition*. Londres: Methuan.

**UNDP, 1990.**

*Human Development Report*. New York: UNDP.

**UNDP, 1986.**

*Adjustment and Growth with Human Development*. New York: UNDP Development Study Programme. North South Roundtable.

**Watkins, Julia M. & Dennis A. Watkins, 1987.**

"The Social Policy Response to Rural Poverty." *Human Resources in the Rural Environment*. N. 10, 4: 15-21.

**Zumbado, Fernando, 1993.**

"On the Frontier of Liberty." Documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Reforma Social y Pobreza. Febrero 10-13. Washington D.C.: Banco Mundial.



## ***PRIMERA PARTE: EL PROBLEMA***



# POLITICAS SOCIALES: REPENSANDO EL DESARROLLO ESENCIAL

*Mario Torres<sup>1</sup>*

La historia reciente de los procesos de desarrollo en el Tercer Mundo ha sido, en algunos casos, estimulante, y ha recompensado esfuerzos colectivos e individuales. En muchos otros casos, desafortunadamente, esta historia ha sido una experiencia de frustración colectiva. Es ilustrativo el caso de América Latina, región de la cual se dice que la década de los 80 se perdió. La crisis económica, el empobrecimiento de los sectores populares y de las clases medias, el desmantelamiento de los principales programas sociales, el deterioro del medio ambiente y la violencia opacaron los logros alcanzados con la democratización de los regímenes políticos y la relativa movilidad social e integración cultural (CEPAL, 1990a; World Bank, 1990). Lo más grave de estos hechos es que el camino para la recuperación del terreno perdido parece haberse desdibujado.

Algunas propuestas han comenzado a surgir y numerosas medidas a ponerse en práctica. Se está hablando así de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990b), de educación para todos (WCEFA, 1990a), de desarrollo sustentable (CEPAL, 1991). Mientras en el área económica parece haber más claridad sobre los nuevos modelos a seguir, en el área social las propuestas están por definirse. Ello no es difícil de explicar. Aquí radica el asunto más esencial y fundamental del cambio histórico: el desarrollo humano. La respuesta a la necesidad de cambio que tienen las sociedades de América Latina para poder avanzar, tendrá que ser científica y política, pero también profundamente ética.

Este trabajo tiene el propósito de discutir algunos aspectos de esta compleja cuestión, para lo cual se ha tomado como punto de entrada las políticas sociales. Las políticas sociales son las que, por acción u omisión forjarán a las nuevas generaciones, el único recurso real con que América Latina y el Tercer Mundo cuentan para llegar a un futuro mejor. No se abre aquí una discusión sobre los modelos de desarrollo humano. Tampoco se debate el contenido de las políticas sociales ya que nuestro primer supuesto, es que existe un acuerdo básico sobre sus propósitos finales. El objetivo es más bien examinar los diversos obstáculos para la implantación y evaluación de las nuevas políticas sociales ya que, y este es nuestro segundo

---

<sup>1</sup> Peruano. Sociólogo y Demógrafo Social, Ph.D. Universidad de Texas en Austin. Fue profesor de la Universidad Católica del Perú (1970-72), Director de Investigaciones del Post-Grado Centroamericano de Economía (1979-80), Investigador Miembro de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Investigaciones en Población para América Latina (PISPAL) (1981-82), Director de Investigaciones del Consejo Nacional de Población del Perú (1983). Actualmente coordina el Programa de Políticas Sociales en América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Canadá (CIID). Sus áreas de interés son metodología de la investigación social, estadística, población, desarrollo humano y políticas sociales.



supuesto, el área más crítica estará en los mecanismos mismos de intervención social. Esta posición no le resta importancia a la conceptualización de lo que es desarrollo humano, más bien apunta al hecho de que las circunstancias actuales reclaman que esa conceptualización se vaya haciendo en la práctica misma. Deliberadamente dejaremos este asunto pendiente, esperando que ello provoque una reflexión más basada en la experiencia que en la teoría. La discusión se inicia con una conceptualización operativa de lo que se entenderá por políticas sociales, sigue con una propuesta teórica para su análisis, y concluye con el examen de un conjunto de problemas asociados con estos últimos aspectos.

## **CONCEPTO Y CONTEXTO**

La conceptualización y la aplicación de políticas sociales no puede hacerse al margen de una reflexión más amplia sobre los múltiples aspectos del desarrollo para el Tercer Mundo. Las políticas sociales no pueden ser pensadas de otra manera, ya que se perdería el contexto de la discusión para su diseño y evaluación. Es cuestionable, por ejemplo, considerar las políticas sociales sólo desde una perspectiva sectorial y como un recurso complementario de otras políticas orientadas hacia los ajustes económicos o la reestructuración productiva. Más apropiado es entenderlas como parte estratégica del conjunto de políticas del desarrollo. Hay razones éticas para entenderlo así, pero también las hay de tipo muy pragmático: el desarrollo humano es el único que puede garantizar a la larga que otras acciones, en los ámbitos de las políticas económicas, tecnológicas y de manejo de recursos naturales, lleguen a su objetivo.

Conceptualizar las políticas sociales es en sí un ejercicio difícil de realizar porque no todos las interpretan del mismo modo. En este trabajo se entiende por políticas sociales las acciones que desde el Estado, o con su apoyo son diseñadas y ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal. Las políticas sociales típicas comprenden acciones encaminadas a promover la sobrevivencia humana, el desarrollo temprano del niño, la nutrición, la educación integral, las capacidades de aprendizaje, el desarrollo de la familia, la prevención de los problemas de salud, la seguridad social, y la participación social (Naciones Unidas, 1989). No son así equivalentes a lo que se conoce como servicios sociales, los cuales son una expresión instrumental de las políticas sociales. Tampoco se refieren a todos los aspectos sociales del desarrollo. No incluyen el manejo y reproducción de recursos cuyo valor depende de la escasez; ni la reproducción y conservación de los recursos que conforman el medio ambiente. Específicamente, se refieren a acciones estratégicas en momentos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad.

No existe una definición de desarrollo humano personal universalmente aceptada, pero parece existir consenso en que no lo hay allí donde hay pobreza, desempleo y desigualdad (MacPherson, 1982; UNDP, 1990). La persistencia de amplios sectores de la población que no pueden satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, empleo, vivienda o recreación, que carecen de oportunidades materiales y económicas para sobrevivir, y que no tienen las mismas condiciones y posibilidades de vida de otros sectores, ha puesto en evidencia que el crecimiento económico, donde quiera que lo hubo en América Latina, no fue suficiente para producir ese desarrollo. El desarrollo humano, en sus aspectos más esenciales, es todavía una meta por alcanzar para grandes sectores de la región.

Es importante que en América Latina se vuelva a plantear lo que puede ser este desarrollo humano, entendido aquí como el **desarrollo esencial**. Ante el fracaso de las medidas económicas aplicadas en los años 80, se ha propuesto la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo hacia la búsqueda de la productividad, la competitividad internacional y la incorporación de tecnología moderna (CEPAL, 1990b). Si bien la búsqueda de un modelo tal de desarrollo puede ser correcta, hay que evitar el riesgo de asignar a las políticas sociales un papel complementario o remedial. Si ello sucediese, la propuesta económica fracasaría. Como lo ha demostrado la experiencia histórica con los programas de desarrollo de post-guerra en el Tercer Mundo, no hay desarrollo económico si no hay desarrollo social en el sentido humano antes expresado. La búsqueda de un camino nuevo para América Latina tiene que empezar por volver a centrar la discusión de las políticas de desarrollo en el tema del desarrollo humano sostenible en sus aspectos individuales y colectivos. Y ésta no será una tarea fácil en la década de los 90.

Los noventa serán una década marcada en sus albores por la profunda crisis de la utopía socialista, que parecía apuntar a un modelo de desarrollo más humanista que el conocido en las sociedades capitalistas de Occidente. Sin embargo, la crisis ha revelado que los instrumentos de política aplicados no condujeron al desarrollo económico y social necesario para su éxito. La influencia de este hecho en la conceptualización y aplicación de las nuevas políticas sociales en la región va a ser notable. Aun cuando se quiera mantener la discusión en el terreno más técnico posible, el debate ideológico y el impacto de la redefinición de las posiciones de los partidos políticos serán inevitables.

Las nuevas políticas sociales tendrán que tomar en cuenta, además, la persistencia de los mecanismos de dependencia y dominación. El desarrollo económico, industrial y tecnológico logrado en América Latina no ha eliminado las condiciones de dependencia que fueron tan discutidas en la región en los años 50 y 60. Si bien la discusión sobre esta situación ha perdido vigencia y la dependencia ha parecido esfumarse bajo el manto de la mayor integración de las economías y la emergencia de los mercados subregionales, ello no es del todo así. La dependencia y la dominación seguramente continuarán afectando el diseño y la aplicación de las nuevas políticas sociales. No es posible negar el impacto de la dependencia sobre el colapso de los programas sociales en América Latina cuando el deterioro de los términos de intercambio comercial y el pago de la deuda externa exacerbaron su inviabilidad o precipitaron su desmantelamiento. Las implicaciones sociales de las nuevas medidas económicas que buscan una relación pragmática con el mundo desarrollado son una gran incógnita. ¿Cuál será el impacto social del nuevo modelo de economía abierta propuesto para la región?

A lo anterior hay que sumar el hecho de que la estructura de clases, aunque transformada, continúa alimentando grandes desigualdades sociales y regionales. Los patrones de dominación de las capitales sobre el interior no han desaparecido. La concentración de la riqueza no ha disminuido de manera notoria, aumentando más bien en algunos casos (CEPAL, 1990a). El Estado no ha mejorado su eficiencia ni su eficacia, convirtiéndose, por el contrario, en una carga onerosa para la sociedad civil, agobiada por su manejo populista, partidista, y hasta irresponsable. Los procesos del subdesarrollo no han menguado, persisten transformados y hasta agudizados. Todas estas circunstancias afectarán sin duda las políticas sociales actuales y futuras.

Existe la esperanza de que las nuevas políticas económicas creen un marco institucional más favorable para la redistribución de los beneficios del desarrollo. Esta no es una hipótesis nueva. La planificación del desarrollo que se inició después de la II Guerra Mundial fue ante todo un ejercicio de planificación económica en que se trató los aspectos sociales dentro de un

modelo residual. Se esperaba que los beneficios del desarrollo llegarían a toda la población como un subproducto de la industrialización, el mayor empleo, la urbanización y el aumento de los ingresos per cápita. Con ingresos más altos, las familias deberían ser capaces de atender sus necesidades básicas y darles solución. El Estado sólo tendría que intervenir en los casos en que ello no fuera posible: los niños abandonados, los ancianos, los marginales sociales. Sin embargo, a partir de los años 60, los aspectos sociales empezaron a ser objeto de consideración. La educación, la salud, la vivienda, el bienestar de la familia y otros fueron recibiendo atención cada vez mayor debido a que los efectos residuales no eran suficientes y a que, por razones ideológicas y populistas, los Estados se embarcaron en la rápida modernización social (Hardiman y Midgley, 1989). En muchos casos esta posición condujo a un crecimiento desordenado de los servicios sociales, a un déficit fiscal crónico y a un populismo que, a la larga, contribuyeron a la crisis de los servicios sociales en los años 80. El centralismo con que fueron manejadas estas políticas llevó a identificarlas no con políticas del Estado sino con programas de los gobiernos de turno, lo cual agudizó su vulnerabilidad.

Se argumenta ahora que la introducción de los principios de competencia y privatización permitirá que las nuevas políticas sociales sean más eficientes y eficaces (Irrazabal, 1990). Como ello no equivale necesariamente a desarrollo humano, será necesario examinar cómo es que estos principios podrían operar, dentro del contexto antes descrito, para alcanzar ese desarrollo esencial.

Las políticas sociales pueden cumplir funciones de tipo remedial, preventivo o desarrollador (MacPherson, 1982; Dubey, 1980). El énfasis puesto en la necesidad de minimizar el impacto negativo de las nuevas políticas económicas sobre el tejido social puede llevar a una concepción muy de tipo remedial. Es necesario insistir en que las nuevas políticas sociales no pueden ser reducidas a los programas de asistencia a la niñez abandonadas, la tercera edad, los marginados, o a la ayuda de emergencia para los hambrientos y desempleados. Las políticas sociales tienen que ir más allá. Deben ser instrumentos para el desarrollo integral y sostenible del ser humano a fin de que éste pueda alcanzar por sí mismo las bondades esperadas de los nuevos modelos económicos.

## ***EL ENFOQUE SISTEMICO***

Una peculiaridad importante de los problemas del desarrollo humano es que su solución no es exclusivamente "social" (Boeninger, 1982); requiere también de ingredientes tecnológicos, económicos y del medio ambiente. La estimulación temprana del niño, por ejemplo, no sólo exige una adecuada capacitación de la madre para manejar la interacción con el niño, sino además demanda una mínima tecnología (o acceso a un instrumental mínimo) y condiciones de ingreso o trabajo que le permitan tener tiempo para interactuar con el hijo, así como un medio ambiente social y natural favorable. Los tratamientos sociales requieren de recursos psicológicos, sociales, técnicos, económicos, y ambientales. Se trata de las soluciones más complejas de diseñar e implantar. Desde el ángulo científico, el tratamiento de los problemas del desarrollo humano plantea un desafío inmenso que sólo puede ser afrontado con un enfoque propicio para el trabajo multidisciplinario, multidimensional e interinstitucional tanto para la investigación como para la intervención social.

Para este fin podría servir un enfoque sistémico. La idea de sistema, utilizada en diversas disciplinas para analizar fenómenos desde diversos ángulos y dimensiones, permite la captación de múltiples interrelaciones e interacciones. En las ciencias sociales esta propuesta teórica quedó reducida prácticamente a lo que elaboró el estructural-funcionalismo por los años 60, y a la notable polémica teórica e ideológica que desató. Sin embargo, valdría la pena retomar la idea de la perspectiva sistémica a fin de contar con una valiosa herramienta para la aplicación y evaluación de las políticas sociales. En un momento en que los paradigmas predominantes en las ciencias sociales están en crisis y en que existe una gran gama de generalizaciones parciales, el intento podría resultar fructífero. Provisionalmente, se puede entender como enfoque sistémico una manera de construcción de teoría que permita conceptualizar en conjunto comportamientos, valores, tecnologías y recursos del medio ambiente que inciden desde ángulos distintos sobre el desarrollo humano en momentos particulares.

El carácter multisectorial que han tomado los problemas sociales clásicos ha puesto en evidencia la necesidad de un marco sistémico de análisis. Educación, salud, seguridad social, trabajo, recreación, desarrollo de la comunidad, no pueden seguir siendo tratados sólo como problemas de políticas sectorialmente concebidas. Las posiciones recientemente más aceptadas en los foros mundiales y refrendadas por los gobiernos señalan que, por ejemplo, los esfuerzos para alcanzar las metas de salud y educación para todos, deben partir de diversos grupos de la sociedad y de diferentes sectores del Estado (WCEFA, 1990a, 1990b, PROMEDLAC, 1991). En el mismo sentido se pronuncian las nuevas orientaciones académicas y de investigación. La teoría, la investigación y la práctica muestran la necesidad de un acercamiento multidisciplinario, intersectorial e interinstitucional. Las ciencias sociales, sin embargo, no están suficientemente preparadas para enfrentar este desafío.

Durante las décadas pasadas, los paradigmas de las ciencias sociales predominantes en la región no estuvieron orientados hacia la ingeniería social sino hacia el diagnóstico y la crítica de las estructuras sociales y los modelos de desarrollo vigentes. No obstante, las circunstancias históricas recientes conducen hacia un mayor pragmatismo. Las diferencias entre los modelos de desarrollo capitalista y socialista ya no son tan nítidas. La discusión se centra cada vez más en cómo hacer las cosas para alcanzar eficiencia y eficacia. Esta nueva actitud exige modelos claros de intervención social. El problema es que no hay disponibilidad de este tipo de recursos. La propuesta aquí es complementar el enfoque sistémico con la ingeniería social, no con la intención reducir las políticas sociales al tecnocratismo, sino de plantear la necesidad de responder a los problemas sociales tanto al nivel de su cotidianidad como al de sus implicaciones al largo plazo. Un caso que ilustra el punto es la planificación familiar, en la que debe tomarse en cuenta tanto los aspectos sexuales y emocionales del diario vivir de la pareja como el impacto a más largo plazo sobre la organización familiar y el tamaño y estructura de la población. Aunque la propuesta pueda generar desacuerdo, en principio no hay nada que impida una reconceptualización de la idea de una ingeniería social dentro del contexto actual de cambios y necesidades.

La tarea es metodológicamente compleja porque no siempre hay consenso sobre las necesidades del desarrollo humano (Irrázabal, 1989). Las sociedades se caracterizan por la heterogeneidad de intereses. Sobre todo las sociedades subdesarrolladas, y en particular en América Latina, donde las desigualdades se han incrementado. La investigación basada en el neopositivismo no puede capturar esta diversidad de intereses. Las orientaciones neomarxistas, por su parte, son demasiado generales y han tendido a sobresimplificar la realidad. Parece ser, entonces, que la investigación en políticas sociales tendrá que ser epistemológicamente "conciliadora", si algo así es posible de concebir.

Cook (1985) propone que la investigación en este campo se oriente hacia el "multiplismo", entendiendo por ello la realización de estudios que converjan hacia el mismo objetivo teórico, pese a la singularidad de cada uno en cuanto a fuente de datos. El multiplismo puede verse como un llamado a la investigación con distintos actores, análisis de datos diversos, interpretaciones competitivas, definiciones múltiples, métodos varios, tareas de investigación diferentes, modelos de causalidad múltiple, hipótesis competitivas y análisis de la generalización de los resultados a través de diversas poblaciones, tiempos, y contextos. Es obvio que uno de los mayores problemas de esta propuesta es la integración de perspectivas valorativas, hipótesis y resultados diferentes. Aunque el multiplismo no sea una panacea, parece ser la perspectiva de trabajo más acorde con la necesidad del enfoque sistémico que las nuevas políticas sociales exigen.

Independientemente de que se acoja o no la propuesta epistemológica y metodológica del "multiplismo", lo cierto es que la investigación para las nuevas políticas sociales tendrá que innovar los marcos valorativos, conceptuales, metodológicos e institucionales vigentes. En lo que resta de este trabajo, se discutirán los diversos problemas que habrá que sortear en el terreno de obtención de datos, elaboración de diagnósticos y evaluaciones, realización de intervenciones, y capacitación de recursos humanos para hacer frente a este reto formidable.

## ***DATOS Y METODOS: DESAFIO A LA CREATIVIDAD***

La ejecución y la evaluación de las nuevas políticas sociales demandarán información que responda a una nueva perspectiva multidisciplinaria e intersectorial. Para que su obtención y análisis sean oportunos, confiables y útiles se requerirá creatividad. Pese a su sencillez, estas exigencias van a ser un gran reto dada la escasez actual de recursos de todo tipo en las instituciones del Sector Social. Va a ser difícil apoyarse en los métodos tradicionales de censos y encuestas nacionales, y en los análisis complejos multivariados, no sólo porque no son suficientes, sino porque además son costosos y difíciles de procesar. En la mayoría de los países la descentralización administrativa y la regionalización van a requerir de instrumentos que puedan ser manejables por quienes se encuentran trabajando en el interior de esos países. Además, los procesos de democratización les han abierto un importante espacio de participación a las organizaciones locales y a las comunidades. Dentro de este contexto, la centralización y el control autoritario de la información serán cada vez menos viables, así los procesos de descentralización no signifiquen por el momento gran autonomía de decisión. Aún cuando se busque activamente una descentralización, como sucede en los casos de Chile y Colombia, hay que tomar en cuenta que aún persistirá un gran control por parte del gobierno central, y que subsistirán los usos e inercia impuestos por la rutina del trabajo cotidiano.

La ejecución multisectorial de las políticas sociales puede ser una tarea más viable a nivel local, debido a la cercanía entre el ejecutor y el beneficiario. Es posible que la generación y el intercambio de información se vean facilitados por el apoyo mutuo entre grupos locales de funcionarios del Estado, el sector privado, y los líderes de las comunidades. Pero este camino va a tener muchos obstáculos.

Mucha de la información recogida periódicamente se pierde por no estar disponible. En algunos casos queda sin procesar, en otros las trabas administrativas la hacen inaccesible. En varios países la ley impide el acceso a las fuentes primarias de los datos censales. Aunque

parezca sorprendente, no siempre hay un objetivo claro para obtener la información. Muchos datos se siguen recogiendo por inercia, o porque hay el mandato legal de hacerlo, pero una vez recogidos, simplemente se apilan y guardan. Un ejemplo es el caso de los datos sobre movimientos migratorios en puntos de frontera. No hay recursos suficientes para usar lo que existe y a menudo los recursos que se otorgan son para cosas nuevas, no acumulables con las anteriores. Otro problema son los ciclos administrativos de los gobiernos, y hasta de los ministros y directores de turno, que afectan el proceso de recolección y procesamiento. Según la duración del ciclo es común observar que los programas se paralizan cada cuatro o cinco años. Como la capacidad investigativa dentro del Estado es cada vez menor (y lo mismo sucede con las ONGs orientadas a la acción), no se puede evaluar lo que se está haciendo. Tampoco hay canales para diseminar lo que se hace. Incluso internamente, dentro de un mismo organismo estatal, no hay conocimiento del trabajo de los diferentes departamentos. En los organismos de planificación se rehace todo el trabajo cada vez que se inicia un nuevo gobierno o hay un cambio de autoridad. Aparte del desperdicio de recursos que estos problemas representan, lo más grave es que los datos no llegan al usuario. Los maestros, los trabajadores sociales, los médicos, los jueces y abogados, etc., continúan actuando a ciegas, contando como único dato concreto con la información actualizada sobre recortes presupuestales.

Los problemas no son sólo de carácter legal, político o administrativo, los hay también de carácter puramente técnico. En varios países, la información sobre pequeñas localidades (de menos de 100,000 habitantes) no puede ser recogida por las encuestas periódicas de hogares debido a que los marcos muestrales que se aplican no producen datos generalizables a este nivel. Esta situación no sólo ocurre en las áreas rurales, sino también en las áreas pobres marginales de los centros urbanos. Uno de los desafíos es crear sistemas de recolección de datos que permitan a las organizaciones más estratégicas de esas localidades (escuela, centro de salud, municipio, corporaciones de desarrollo, organizaciones profesionales, etc.) tener un mínimo flujo de información. Habría que pensar en vincular al sector privado, en particular a las empresas privadas y a las ONGs, a la tarea de apoyar la investigación y la generación de la información necesaria para la planificación regional y local. Ellas suelen estar mucho más cerca de los problemas que las dependencias del gobierno central.

Cualesquiera sean las soluciones para hacer converger los pocos o muchos recursos humanos e institucionales que puedan existir al nivel local, será crucial contar con indicadores sociales que permitan comprobar la eficiencia y efectividad del trabajo. La gran dificultad es que las metodologías disponibles producen indicadores muy globales que no permiten identificar las fuentes de los problemas relativos, por ejemplo, a la persistente deserción escolar, los embarazos de adolescentes, el abandono infantil o el desempleo juvenil. Para ello habrá que estudiar cómo identificar a la población objeto, cómo obtener de manera rápida y válida la información, y cómo llegar al beneficiario. En estos casos no sólo es necesario conducir la investigación desde un ángulo sustantivo, sino que además es indispensable realizar investigación metodológica. Desafortunadamente, este tipo de investigación, más cercana a la ingeniería social, no es suficientemente popular.

Otro gran desafío será hacer llegar los beneficios de la revolución tecnológica en el campo de la informática a las comunidades, las organizaciones y los gobiernos locales. El acceso a la tecnología informática más moderna no parece ser ya un sueño irrealizable. Posiblemente sea el momento de re-examinar los supuestos hechos para su uso, y comenzar a reconocer que es necesario poner en las manos de los beneficiarios los instrumentos que les permitan resolver sus problemas, ya que el Estado es cada vez menos capaz de hacerlo. La investigación científica de avanzada tiene que responder no sólo con métodos viables para la obtención de los datos necesarios, sino además con sistemas de procesamiento "amigables" que permitan a los

dirigentes sindicales, los jóvenes, los alcaldes municipales, los trabajadores de la salud, los maestros de la escuela local, etc., entender mínimamente el significado de dichos datos para la realidad de empleo, de salud, o de calidad educacional en su comunidad.

El mandato para hacer política social que en varios países de la región han recibido los municipios, hace necesario generar datos y programas de procesamiento apropiados para apoyar la gestión municipal. Una grave dificultad al nivel local es que la información generada por los distintos sectores no coincide, ya que los objetivos de política social al nivel macro son diferentes. No es extraño observar que las poblaciones en alto riesgo son definidas de manera distinta por los sectores de salud, justicia o educación. En términos prácticos, ello significa que, aunque se sienten alrededor de la mesa el promotor de salud, el maestro, el juez y el extensionista agrícola, y aunque entiendan los problemas locales que viven a diario, su capacidad de acción se verá limitada porque actúan dentro de marcos administrativos distintos, con definiciones de política diferentes, y con bases de información que no son ni complementarias ni acumulables. Bajo estas circunstancias, ¿cómo hacer para seguir los programas, evaluarlos y complementar las experiencias?

Algunas de las ideas actualmente en exploración son, por ejemplo, sistemas de información municipal que integren estadísticas vitales, información censal y estadísticas continuas; elaboración de programas que permitan la desagregación y manipulación de los datos censales a nivel de unidades geográficas pequeñas (Conning, Silva & Finnegan, 1988); bancos de datos sobre proyectos de inversión local y regional para la operación de las corporaciones de desarrollo; instalación de sistemas de alertas en salud con base en métodos que recolecten y procesen los datos sobre mortalidad infantil de manera rápida y confiable (Guzmán, 1988; Arretx, 1990); programas para obtener proyecciones de población nacionales y subnacionales (CEPAL, 1989); elaboración de indicadores de calidad y relevancia de la educación, etc. Todas estas ideas están orientadas, más que a la obtención de datos, al desarrollo e implementación de sistemas de información que permitan obtenerlos y analizarlos de una forma manejable y rápida. Las circunstancias actuales exigen procedimientos accesibles, amigables y confiables. Aunque pueda parecer sorprendente, ésta será una prueba muy difícil para la imaginación metodológica de los científicos sociales.

## ***DIAGNOSTICO: IDENTIFICANDO AL BENEFICIARIO***

La identificación del beneficiario no es una tarea fácil, porque los objetivos de las políticas sociales son usualmente formulados de una manera muy general. La crisis social y la agudización de la desigualdad social en la región han llevado a la propuesta de la focalización de los esfuerzos de política social en los grupos en extrema pobreza y necesidad. Esta ha sido la filosofía del régimen chileno, y la que tiende pragmáticamente a generalizarse en la región. Habría que comentar al respecto que la propuesta de organizar las políticas sociales alrededor de focos de intervención debería ser discutida en profundidad, ya que muchos de los problemas sociales se originan en la forma como se distribuyen los beneficios del desarrollo, y no solamente en las características individuales o las circunstancias locales. Algunos ejemplos típicos de importantes determinantes estructurales de la pobreza son la distribución de los ingresos, la estructura de tenencia agraria y los sistemas de propiedad del suelo urbano. La experiencia histórica ha mostrado que las políticas que buscan una mejor distribución del ingreso tienden a beneficiar a la sociedad en su conjunto, y son conducentes al desarrollo. Uno de los

problemas que América Latina no ha podido resolver hasta la fecha es la persistente distribución desigual de la riqueza. La discusión sobre el papel de este tipo de factores no debería quedar desplazada, sino integrarse a la preocupación por una ingeniería social efectiva.

La multidimensionalidad del impacto de las políticas sociales no hace fácil identificar todos los beneficiarios posibles, pero es necesario identificar al menos los beneficiarios más directos e inmediatos, así como los posibles impactos negativos. Esto último incluye conocer aquellos quienes puedan resultar perjudicados, ya que es difícil pensar que las políticas sociales no vayan a afectar los intereses de algunos o muchos grupos sociales. La investigación social basada en un enfoque sistémico tendría más posibilidades de examinar esta diversidad de efectos positivos, neutros, y negativos (Miller & Fredericks, 1987). Resulta crucial entender, asimismo, que los beneficiarios de unas políticas sociales pueden no serlo de otras, y que mientras los intereses de una misma persona pueden ser bien servidos por unas acciones, pueden ser muy mal servidos por otras.

Al respecto pueden mencionarse algunos ejemplos interesantes. Los turnos múltiples en las escuelas para favorecer una mayor asistencia de jóvenes llevó, en Colombia y otros países, a la desocupación y vagancia parcial de los estudiantes que asistían al turno de la mañana o de la tarde, con un impacto negativo sobre la vida de la comunidad. La prohibición que existe en varios países de que las adolescentes embarazadas retornen a su escuela para evitar que el "mal ejemplo" se propague, significa la ruina psicológica y social para la madre joven, y el peor de los climas familiares para el recién nacido. La exigencia de que parte de los gastos escolares sean asumidos por las familias, buscando así más recursos para dar una educación de mejor calidad en la escuela local, afectará, seguramente a corto plazo, rubros del presupuesto familiar destinados a otros gastos esenciales. La política de crear hogares de bienestar infantil tendrá el beneficio de darle al niño una oportunidad de interacción temprana, pero puede darse al costo de hacinamiento y malas prácticas de aprendizaje. A la larga, sin embargo, si este tipo de programas permite liberar a las madres, dándoles acceso a oportunidades de trabajo fuera del hogar, puede ser más benéfico que programas de asistencia alimentaria directa. La expansión de los servicios de salud y seguridad social puede ser beneficiosa para los grupos que nunca han tenido acceso a ellos, pero tal expansión puede darse al costo de un gran deterioro de los servicios que se ofrecen al resto de los grupos beneficiarios.

Estos ejemplos muestran que el concepto de beneficiario es en realidad una variable más. La focalización de las políticas sociales es un criterio operativo cuestionable, tanto desde un punto de vista filosófico como de ingeniería social. Sin embargo, hasta ahora es el único propuesto y aplicado. La experiencia chilena al respecto es interesante. El sistema de identificación de beneficiarios en este caso se basó en datos individuales, dado que la política estaba orientada a otorgar beneficios a individuos. La evaluación preliminar de los resultados ha señalado importantes conclusiones. Esta metodología no permite identificar ni trabajar sobre las familias o grupos en que se ubica el individuo en cuestión. Por lo tanto, no es posible operar sobre los determinantes próximos de la pobreza que son en muchas situaciones los que condicionan los factores de pobreza al nivel individual (Vergara, 1990). Esta falta de atención a los determinantes próximos, en el caso chileno, indica cuán importantes pueden ser los valores implícitos en las acciones de política. Para ese entonces la investigación social ya había demostrado que el papel de los factores contextuales era importante, sin embargo prevalecieron las orientaciones ideológicas.

Dentro del llamado contexto, no sólo es importante tomar en cuenta las características del núcleo familiar inmediato y de la comunidad, sino además la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a nivel local (Vergara, 1990). Las políticas sociales han centrado la atención sobre todo en los problemas de cobertura, y no en la calidad del servicio que se ofrece ni en el



hecho de que la calidad varía territorialmente. Aquellos servicios que se ofrecen en una zona marginal pobre difieren en calidad de los que se dan en una zona urbana integrada. Así, aún cuando se otorgue el derecho de acceso a un beneficio, la diferenciación social en el lado de la oferta distorsiona los efectos buscados. No es de extrañar, pues, que los mayores beneficiados sigan siendo los sectores menos marginales debido a su mejor posición dentro de la estructura social y a su mayor acceso a las fuentes de poder. Esta situación hace necesario que se desarrolle un enfoque ecológico social de las políticas sociales, tanto para identificar a los beneficiarios como para analizar la oferta de los beneficios. Las políticas sociales tienen una expresión territorial que debe ser tomada en cuenta.

Debido al gran volumen de la población pobre y a la magnitud de las necesidades insatisfechas, es ilusorio pensar que una focalización más precisa de los recursos disponibles logrará erradicar la pobreza (Vergara, 1990). Aunque necesario, esto, sin duda, no es suficiente. Es indispensable asignar fondos suficientes para lograr ese objetivo y, además, seguir una política que incluya en su metodología de identificación tanto al individuo como a su contexto. Es indispensable un enfoque sistémico no sólo para facilitar un impacto individual efectivo, sino para poder actuar sobre los determinantes próximos de las situaciones de pobreza. De otra forma, las políticas sociales sólo podrán seguir un enfoque remedial e ineficiente.

Algunos ejemplos podrían ilustrar este tipo de problema. No basta con repartir a las madres suplementos alimenticios para los niños, si no se actúa también sobre las normas familiares internas de distribución de los alimentos que pueden favorecer a los hombres sobre las mujeres, y al jefe de familia sobre los otros miembros. Se ha observado que los precios diferenciales entre los alimentos subsidiados que se reparten y los que se venden en el mercado, han llevado a que las madres revendan lo que reciben. No es suficiente educar a las madres sobre los mejores hábitos alimenticios, si no se toma en cuenta las posibilidades de conservación de los alimentos y los sistemas de cocción utilizados. El tamaño y la estructura de la familia, especialmente cuando incluye miembros no-nucleares, puede pesar más en la elección de los alimentos que todos los argumentos técnicos sobre la calidad nutritiva. No basta con diseñar cursos de capacitación de maestros para aumentar la calidad de la enseñanza, si no se toman en cuenta los recursos de la escuela, la cultura del medio y el sistema de incentivos existente para que los maestros apliquen lo que aprenden. No basta con otorgar el derecho de atención en el centro de salud, si el sistema de citas es inadecuado y los tiempos de espera para la consulta interminables. A la larga sólo irán las madres que no trabajan, que posiblemente sean las que menos problemas de salud tienen y las que se encuentren en mejor condición económica.

Por todo lo anterior, se ve cuán útil es la participación de la comunidad en el proceso de cualificar la demanda e identificar el núcleo de la acción. Esto ha sido postulado muchas veces, y quizás con excesivo entusiasmo, ya que se trata de una tarea bastante difícil. Por un lado, el referente empírico del concepto comunidad suele estar constituido por poblaciones muy heterogéneas, social y económicamente estratificadas, donde la solidaridad muchas veces es más un buen deseo del investigador o del promotor social que un dato de la realidad. Por otro lado, es difícil encontrar la situación de una comunidad que rechace los servicios que se le ofrecen. Bajo estas circunstancias, la identificación de agentes intermediarios es muy importante. Al respecto, las ONGs pueden jugar un nuevo papel en la adecuación de las acciones del Estado a las necesidades locales, ya que dentro de los nuevos esquemas de descentralización pueden aportar su experiencia para la identificación de proyectos locales productivos y sociales (Vergara, 1989). Hay que remarcar nuevamente que sólo usando un enfoque sistémico será posible analizar y moverse dentro de esta gran complejidad social.

## ***APLICACION: LA INTERVENCION SOCIAL RECONSIDERADA***

La aplicación de políticas sociales en el pasado ha dejado varias lecciones: las alternativas existentes en el momento de la ejecución son las que dominan el tipo de resultado de los programas; la ejecución es un proceso que se da en etapas no siempre sucesivas e integradas; se suelen perseguir objetivos múltiples que muchas veces en la práctica resultan ser competitivos entre ellos; las decisiones tomadas en el nivel más próximo a la ejecución son las que suelen tener el mayor impacto (McLaughlin, 1985).

Al nivel local, factores como los antecedentes y la capacitación del personal; el grado de compromiso de los administradores; el sistema local de demandas que puede ser complementario, competitivo o conflictivo con los objetivos que se buscan; y el apoyo de los grupos locales, incluyendo los beneficiarios potenciales, llegan a ser los determinantes primarios de cómo y qué tan bien se llevarán a cabo los programas (O'Toole, 1989). Como estos factores varían de un lugar a otro, la provisión de servicios será distinta en diferentes contextos. El hecho de contar con administradores comprometidos, de que los objetivos del programa no entren en conflicto con los intereses políticos o económicos, y de que haya una comunidad interesada, hará que el éxito sea completo en un sitio, mientras que el fracaso será total allí donde los administradores estén desmotivados, se presenten conflictos de intereses con los caciques de la zona, o haya una población indiferente.

La manera como se diseñe un programa es, a la larga, menos importante para sus resultados que la forma específica en que se ejecute. Para el éxito es muy importante el procedimiento. Un cambio de curriculum escolar impulsado por un director de escuela mediante la discusión con sus profesores puede dar un resultado muy distinto al de la simple comunicación administrativa sobre el cambio de contenidos en los cursos a partir del siguiente semestre. En el primer caso puede darse una participación activa e informada; en el segundo puede presentarse pasividad, resistencia y hasta confusión. Las diferencias en las alternativas por las que se opte en el momento de las decisiones hará que un mismo programa sea muy diferente en distintas partes.

La ejecución es, en realidad, un complejo proceso de etapas sucesivas y muchas veces simultáneas, especialmente cuando se trabaja dentro de marcos organizativos poco institucionalizados. Allí donde el subdesarrollo es mayor, mayor es la complejidad, ya que por lo general en esta situación la ejecución de la política va paralela a la institucionalización de los marcos organizativos. Esto convierte los procesos de ejecución en procesos de aprendizaje y ajuste más que en procesos de instalación de nuevos programas. Se hace necesario adquirir nuevas capacidades, aprender nuevas normas de comportamiento y convertirse a nuevas creencias. Hay que aprender a cumplir nuevas tareas, a brindar servicios de acuerdo con nuevos objetivos, y a sentir y pensar de manera distinta (McLaughlin, 1985).

Las múltiples dimensiones y categorías de las políticas sociales, facilitan la existencia de diferentes filosofías para la ejecución. Una es la búsqueda del cumplimiento de las nuevas disposiciones, invocando normas y sanciones; otra es la inducción, a través de recompensas e incentivos, para conseguir motivar a la población; otra es la beneficencia basada en la asistencia técnica y las donaciones (Bardach, 1980). Estas filosofías no son excluyentes. El paso entre una y otra se da a medida que el proceso de ejecución pasa de un nivel a otro y se mueve en el tiempo. Los que participan en el sistema de ejecución enfatizan distintos aspectos y filosofías, resultando al final que una política es lo que los actores perciben como central a la

política en cuestión, como prioritario, y como acorde con sus propios intereses. Esto hace que en el proceso surjan objetivos no previstos y que al final los resultados puedan no ser los esperados.

De esta forma, la ejecución de las políticas se torna en un complejo proceso de intervención social. La política social original es clarificada, especificada y modificada a medida que se va interviniendo en el tejido social. La decisión que suele tener el mayor impacto es la que toma finalmente el promotor de salud, el maestro, o el burócrata local al momento de proveer el servicio (Mc Laughlin, 1985). La cara del servicio público es la de estos actores, que son anónimos para el sistema pero que terminan dándole contenido vital a las políticas. Su actuación es crucial, como lo señalan los ejemplos. Un caso revelador es el que muestra el estudio que detectó que muchas mujeres que tuvieron un resultado positivo en el examen papanicolau, rutina introducida en varios programas de salud en la región, no entendieron el diagnóstico comunicado por el médico durante la consulta, y no se presentaron al tratamiento respectivo a pesar de poder estar mortalmente enfermas (Ramos & Pantelides, 1990). Los ejemplos pueden multiplicarse en la escuela, el instituto de capacitación laboral, el centro de orientación familiar, el hogar de bienestar infantil, o el centro nutricional. En algunos casos se trata de decisiones que no afectan mayormente la vida de las personas, pero en otros se trata de decisiones fundamentales para el desarrollo individual y colectivo.

El mayor riesgo en el proceso de intervención social implícito en la ejecución y desarrollo de una política social, es que el sistema carezca de capacidad para controlar y evaluar el producto final. Quizás la peor consecuencia de la crisis del Estado en América Latina es que no haya posibilidad de exigirle a nadie responsabilidad por lo bueno o malo que haga. La pérdida por parte de la sociedad, la comunidad, y el individuo de la capacidad de ejercer "auditoría" es uno de los impactos más negativos que la crisis actual puede tener sobre el desarrollo humano de la población. Una de las tareas más urgentes de la investigación en ese campo es generar el conocimiento que permita recuperar esos niveles de responsabilidad pública y social frente a la comunidad, y operacionalizar mecanismos efectivos de control. Uno de los grandes costos de las políticas sociales (pero no exclusivo de ellas tampoco) es la ineficiencia de las burocracias y la corrupción de los organismos públicos. Un ejemplo típico son los casos de pérdidas por corrupción en los sistemas de seguridad social (Urrutia, 1990). No hay nada más desmoralizador y éticamente corrosivo, que un Estado corrupto e impune. Allí donde lo haya, todo intento de crear una ética social para el desarrollo humano se desmorona.

La "auditoría" o control social sobre las políticas sociales es un área compleja de investigar y operar, tanto desde la oferta como de la demanda. Las políticas sociales surgen como respuesta a un conjunto de demandas por productos, técnicas, y servicios. Tanto el Estado, por medio de sus programas, como el sector privado, intentan realizar una oferta para llenar esta demanda. Pero, como es bien sabido, esta oferta no se da ni integrada ni coordinadamente. Idealmente, las políticas sociales exigen la coordinación de tres sistemas básicos: un sistema de información que proporcione una base de datos sobre las necesidades, las metas y los logros, un sistema de planificación que permita una adecuada asignación de los recursos, y un sistema de ejecución presupuestaria que sea eficiente para que los recursos lleguen a tiempo cuando se los necesite. Cada uno de estos sistemas es un escenario en el que la sociedad debería ejercer su "auditoría". La investigación social en este campo tiene que responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipos de arreglos institucionales serán necesarios para que la identificación de las necesidades y las metas, la medición de los logros, la asignación de recursos, y la

ejecución del gasto en políticas sociales puedan ser de alguna forma controlados por el propio Estado y por las comunidades involucradas?

- ¿Cómo ejercer control sobre la responsabilidad social que deben tener las muchas ONGs operantes, y cómo hacerlo sobre las muchas agencias donantes y de promoción del desarrollo?
- ¿Cómo ejercer control sobre el impacto social de las políticas económicas, tecnológicas, y de otro tipo? ¿Cómo revisar el impacto que estas políticas tendrán sobre las políticas sociales?

Para responder a estas preguntas hay que considerar implícita o explícitamente el tema de la modernización de la estructura del Estado. La estructura del poder burocrático sectorializa las acciones que deberían darse de manera integral, lo cual afecta además la capacidad del Estado para ejecutar políticas sociales redistributivas. No es extraño que lo que se intenta a partir de los sectores sociales de educación y salud, sea desdicho por las acciones tomadas desde los sectores de economía, finanzas, o industria. La sectorialización agudiza los conflictos de intereses entre diversas políticas, y dificulta la comunicación entre sectores que manejan conceptos y datos distintos. Si las normas sectoriales de conceptualización e implementación son diferentes, el uso del conocimiento en forma integrada es imposible.

Las normas que rigen las acciones sectoriales del Estado son de importancia. Cada sector de acción del Estado tiene normas para su operación. Esto tiene ventajas y desventajas para responder de manera flexible y oportuna a las necesidades locales. Esto también significa la existencia de una barrera para el uso multidisciplinario del conocimiento. Para los profesionales que hacen carrera dentro del sector público, las normas de política y programa son prácticamente la única fuente de conocimiento y reciclaje. Esto se observa con frecuencia en los sectores de salud y educación, donde la innovación ocurre casi exclusivamente cuando cambian las normas de prestación de servicios. Las normas sectoriales son también las que definen el espacio de acción de los promotores, los maestros, los médicos, etc. Uno de los problemas de ejecución a nivel local será precisamente el espacio de negociación que permitan las normas de los sectores. Existe la esperanza de que, con la descentralización y la regionalización, los gobiernos locales tengan un mayor campo de acción para pactar entre las demandas locales y el cuerpo vertical del Estado. Esto es de importancia crucial con las políticas sociales, para las cuales resulta tan importante la constelación de factores locales al momento de la ejecución.

Ciertamente no hay que caer en la ingenuidad de pensar que la ejecución de las nuevas políticas podrá darse por fuera del marco de las instituciones que existen actualmente en la región. Es cierto que la ejecución de políticas selectivas requiere de instituciones especializadas, pero en las fases iniciales no hay más alternativa que apoyarse en lo que existe y hacer uso de los recursos institucionales, materiales, técnicos, y humanos disponibles (Vergara, 1990). Es por esta razón que la experiencia y estabilidad de los recursos institucionales es tan importante para el éxito de las políticas. Desafortunadamente, la crisis del Estado y de la economía ha llevado a una gran discontinuidad. La situación de subdesarrollo en que se mueven tanto las instituciones públicas como las privadas lleva a que en muchas oportunidades se desmonten unas estructuras para crear otras. La inestabilidad de los recursos de financiamiento, los cambios de personal, y los cambios normativos en la administración, impiden que las políticas sociales se apliquen de una manera exitosa y efectiva. La sucesión de reformas educativas o de planes de salud son ejemplos bien conocidos. A todas luces, la poca o mucha política social que pueda hacerse en la región habrá que hacerla desde instituciones en crisis.

Todos los problemas señalados indican que la ejecución de las políticas sociales será un proceso muy arduo. Una cosa será plantear la necesidad de enfrentar el diseño, la ejecución y la evaluación de las nuevas políticas sociales de manera multidisciplinaria e intersectorial, dentro de un enfoque sistémico. Y otra cosa muy distinta alcanzar en la práctica la integración de las acciones. Habrá que ponerle mucha atención a los marcos institucionales que van a ser empleados. La investigación sobre este último aspecto es urgente, en particular para alcanzar un mínimo de racionalidad y priorización en la asignación de los fondos privados y públicos que se destinen a los diferentes programas. Esta integración de políticas es indispensable puesto que los problemas de pobreza responden a conjuntos de determinantes individuales, familiares y colectivos. Si bien el principio de que la intervención social efectiva debe ajustarse a una perspectiva sistémica va siendo aceptado en los foros públicos, será difícil pasar a su aplicación dada la complejidad del proceso de ejecución, el lastre de la situación misma de subdesarrollo, los anacronismos de la estructura del Estado, y la carencia de modelos sistémicos de ingeniería social apropiada.

La investigación para facilitar intervenciones sociales efectivas dentro del marco actual de crisis y escasez de todo tipo es, tal vez, el desafío mayor y la necesidad que requiere una respuesta más urgente. El asunto es cómo hacer las cosas. Los procesos de descentralización y regionalización, el nuevo papel de los gobiernos locales, y los procesos de democratización, son condiciones nuevas muy favorables para ser tomadas en cuenta. Pero el tiempo disponible no es mucho. En la mayor parte de los casos habrá que concurrir con estudios rápidos para apoyar ante todo a los profesionales y técnicos que trabajan a nivel local con muy pocos recursos, presionados por la gravedad y urgencia de las necesidades no resueltas, y sin contar con instrumentos concretos de intervención ni con diagnósticos acabados de la situación sobre la cual pretenden incidir.

## ***EVALUACION: PROBLEMA ETICO Y TECNICO***

La evaluación está implícita en toda discusión sobre políticas sociales. En el momento de entrar en el ejercicio evaluativo, hay que distinguir entre los valores que orientan las políticas y los criterios técnicos de la evaluación (Klein, 1982). La discusión académica de las políticas sociales suele referirse al contenido valorativo. Se trata en este caso de una meta-actividad que va más allá del contenido aparente y se orienta hacia la filosofía social subyacente. La discusión técnica es muy diferente, ya que no cuestiona los valores subyacentes sino que los acepta y opera a partir de ellos. Ambos tipos de discusión se complementan. Otro de los desafíos actuales es replantear las dos discusiones dentro del marco que conforman los cambios en el papel del Estado en la región y los cambios históricos recientemente observados en los campos del capitalismo y del socialismo real.

¿Cuáles serán los valores que orienten las nuevas políticas sociales? La historia reciente va a redefinir el contenido de valores tales como igualdad social, equidad, logro individual, o libertad de elección. La discusión sobre objetivos sociales y su operacionalización en metas sociales es fundamental para redefinir los límites de la responsabilidad del Estado, de la sociedad civil, y del propio individuo frente al desarrollo humano. Sin embargo, esta discusión académica no será fácil; los esquemas valorativos correspondientes a los modelos que prevalecieron hasta hace poco persistirán a pesar de los cambios históricos que se están sucediendo. Los académicos tendrán que desplegar valor e imaginación para sacar adelante esta discusión sobre

los valores fundamentales de manera creativa, acorde con los cambios históricos y las experiencias de éxito y fracaso de las políticas sociales.

Otro desafío, aun más arduo de enfrentar, es poder ligar la evaluación como meta-actividad con la evaluación como actividad técnica. Idealmente, para que la evaluación técnica sea viable es indispensable tener objetivos muy precisos y un conocimiento de las relaciones causa-efecto entre las acciones de intervención social (por ejemplo, el tipo de curriculum educativo o de servicio de planificación familiar) y los efectos esperados (como pueden ser el mayor rendimiento escolar o el menor número de embarazos). Pero el problema es difícil de resolver, pues las políticas sociales que se intentan son ambiciosas y tienen por lo común objetivos generales. Así, las relaciones de causa-efecto que se deben considerar no sólo se multiplican, sino que se desdibujan en medio de una gran complejidad de interacciones entre factores organizativos, políticos, sociales, culturales o legales que se ubican en diversos niveles. La solución, a partir de la clara identificación de indicadores sociales, no es sencilla, ya que la idea misma sobre cualquier dimensión del bienestar social (la educación o el tamaño de familia ideal), es multidimensional, valorativa y resistente a ser encapsulada en una serie simple de indicadores sociales (Klein, 1982). La teoría social conocida y las experiencias disponibles no permiten tener certidumbre sobre lo que nos dicen los indicadores sociales hasta ahora inventados. Pero hay que hacer el esfuerzo, ya que de otra manera no se podrá realizar la evaluación técnica, sin la cual es imposible analizar si los valores subyacentes escogidos se van realizando históricamente o no.

Al problema de la certidumbre sobre qué nos dicen los indicadores sociales, se añade el de ¿cuál es el tiempo necesario para obtener un impacto significativo? A la incertidumbre sobre los mecanismos causales de nuestra, todavía elemental, ingeniería social hay que añadir la incertidumbre del horizonte temporal necesario para que el cambio social se institucionalice. Bajo esta circunstancia ¿qué se le puede pedir al investigador social, y qué se le puede pedir al planificador?

La experiencia con los modelos positivistas de evaluación no ha sido satisfactoria. El modelo clásico de evaluación, basado en el esquema hipotético-deductivo, supone una racionalidad que no existe en las políticas sociales actuales. Dicho modelo reclama objetivos operacionalmente definidos y claros, parámetros de programas estables y criterios para medir el éxito. Los insumos de las políticas y los programas son considerados de manera estática como dentro de un diseño experimental, y los resultados son tomados como efectos de un tratamiento controlado. Insumos y resultados son definidos en términos constantes y unidimensionales, incorporándose raramente los elementos del contexto y del proceso de implementación. Se asume un medio ambiente con estructuras simples, una jerarquía de autoridad singular, con pocas interacciones complejas y un sistema racional de recompensas (McLaughlin, 1985). La experiencia de las políticas y programas sociales en América Latina indica que es imposible hacer este tipo de presunciones. Los objetivos no sólo son generales sino cambiantes, los mecanismos de ejecución varían a lo largo del tiempo, y no hay estructuras definidas de autoridad ni de recompensa.

La investigación sobre políticas sociales tendrá que buscar explicar a nivel técnico no tanto qué hacer sino sobre todo cómo hacerlo, qué resulta al final del día, y por qué. Por tanto, la investigación tendrá que centrarse más en el análisis de los procesos involucrados que en el mero asunto puntual de saber si los objetivos se cumplen o no. Pero aunque las formas de intervención social tendrán que ser discutidas desde un punto de vista técnico para responder a preguntas básicas, su discusión meta-política será ineludible. Para ello será indispensable que la investigación genere los resultados técnicos objetivos que fundamenten esa discusión, para

elaborar así una nueva ética social a la que se ajusten todos aquellos que están involucrados en la provisión del servicio, ese punto final pero crucial de todos los sistemas de política social.

Las muchas dificultades antes anotadas harán seguramente que la distancia entre la discusión académica y la técnica nunca se resuelva (Klein, 1982). Esto puede sobrellevarse. La situación que debe evitarse es que, por esta circunstancia, las presiones financieras y políticas por resultados inmediatos y nítidos lleven a que la discusión académica se abandone, reduciendo la reflexión sobre el desarrollo social a evaluaciones técnicas. La separación entre ambas discusiones es uno de los mayores riesgos intelectuales y prácticos que enfrenta la región.

## ***CAPACITACION: EL NUEVO PROFESIONAL***

La perspectiva sistémica sobre las políticas sociales requiere, conceptual y prácticamente, de un nuevo perfil para el investigador y el profesional de las ciencias sociales. El enfoque disciplinario basado en la formación en sociología, antropología, economía, psicología, educación o leyes ya no es suficiente. Las nuevas políticas sociales tendrán que orientarse hacia un enfoque multidisciplinario e intersectorial que renueve los procedimientos de la planificación social.

La planificación social se ha venido ejecutando hasta ahora con una perspectiva sectorial, consistente con las divisiones disciplinarias e institucionales tradicionales. De esta forma, los servicios se ofrecen según sector: educación, salud, trabajo, justicia o seguridad social. En la práctica esto ha llevado a que la planificación social se mantenga separada de la planificación económica. Desde 1969 cuando el grupo de trabajo presidido por Gunnar Myrdal se reunió por encargo de las Naciones Unidas para revisar el concepto de planificación social y recomendó un ejercicio de planificación unificado, poco se ha avanzado hacia esta concepción, que ahora recobra vigencia especial (United Nations, 1971). En ese entonces la propuesta señaló que la planificación social debería entenderse como la planificación económica socialmente comprometida: el planificador debe ser un economista con conciencia social (Hardiman y Midgley, 1989). Sin embargo, se dio poca importancia a la forma de poner en práctica esas ideas en términos de necesidades de capacitación, responsabilidades organizacionales y funciones profesionales. La propuesta asumió que la formación profesional corriente, en particular en economía, sería suficiente para planificar lo social. No se percibió el riesgo de que se aplicasen criterios estrechos de eficiencia económica al formular los planes y políticas sociales. La historia académica reciente en América Latina es de un divorcio entre las diferentes tradiciones disciplinarias al punto de que en el ejercicio práctico de la planificación y la conducción del desarrollo (tal como ello se expresa en las acciones de los gobiernos), predominan criterios económicos. Con pocas excepciones, la decisión final sobre la suerte de los programas sociales se toma, en todos los países de la región, en los ministerios de economía y en los bancos centrales.

Muchos son los factores que han contribuido a esta situación, pero entre los más importantes está el hecho de que los modelos de ingeniería social para el desarrollo humano avanzaron menos que los modelos económicos para el análisis del crecimiento económico. Ciertamente existe un gran potencial que tendría que ser tomado en cuenta. Pero para ello será indispensable la formación de recursos humanos con un perfil profesional innovador.

Se requiere de una formación multidisciplinaria, basada en el manejo de técnicas cuantitativas y cualitativas, con dominio de las nuevas tecnologías informáticas, y con una clara orientación sistémica y práctica. A diferencia del planificador económico, el planificador social tiene que contar con una metodología diferente apropiada a su tarea: el planificador social debe ver por necesidades y problemas sociales (Hardiman y Midgley, 1989). Y a la luz de lo que hasta aquí ha sido discutido, este "deber ser" profesional va a ser difícil de lograr. Aquí seguramente está el desafío central para que América Latina alcance la realización de las políticas sociales que necesita. Porque a todo lo señalado habrá que añadir que las nuevas políticas sociales tendrán que ser diseñadas, ejecutadas y evaluadas por los pocos o muchos profesionales que en el Estado, en las organizaciones no gubernamentales o en las universidades queden después de estos años de crisis.

La formación de los recursos humanos necesarios debe tender a crear una capacidad técnica y gerencial para trabajar tanto dentro del sector público como privado. La capacidad para ganar legitimidad por parte del usuario potencial y de movilizar recursos de la comunidad va a ser crucial. Si los nuevos esquemas de política social van a estar basados en los principios de privatización y libre operación de los mecanismos de competencia en mercados institucionalmente abiertos, habrá que repensar radicalmente la formación de los nuevos profesionales. El concepto de gerente social tendrá que reemplazar al de administrador social.

La gerencia social no es un estilo popular entre los científicos sociales. Sin embargo, los cambios institucionales y los procesos de transformación económica y tecnológica requerirán mayores habilidades para la gestión de soluciones y la evaluación de resultados. Los ingenieros sociales tendrán que emerger, ciertamente, con una visión sistémica y no fragmentada de los problemas sociales. Ojalá que ello resulte así por acción y no por omisión de los centros de investigación social y formación profesional.

## **CONCLUSION**

En este trabajo se dejó deliberadamente de lado la discusión sobre qué es desarrollo humano y cómo definir el contenido de las políticas sociales. Se espera haber mostrado que aun cuando haya claridad y acuerdo en esas definiciones, existe un largo y difícil camino antes de poder obtener un impacto efectivo. En un asunto tan complejo como éste puede ser más fructífero buscar claridad conceptual mientras se intenta simultáneamente dar soluciones a los problemas en la práctica.

El desarrollo humano es básicamente una empresa ética. Las políticas sociales son, en el ámbito público, los principales instrumentos institucionales para su promoción y logro. Para que ello sea realmente así, es necesario que se cumplan varias condiciones. La perspectiva de conocimiento en que se basen dichas políticas debe ser sistémica, incluyendo la consideración de los aspectos sociales, tecnológicos y medio ambientales que inciden en los problemas sociales. Los datos y los métodos para su obtención deben ser accesibles para quienes toman las decisiones y proveen los servicios. El conocimiento sobre los problemas tiene que ser socializado y hasta democratizado allí donde la colectividad y la persona deben y pueden participar en el proceso. El Estado, la sociedad y el individuo deben tener capacidad de controlar los niveles de responsabilidad social de quienes están envueltos en los procesos de



ejecución. Se tiene que contar con la capacidad de evaluar el logro de las metas y los valores perseguidos.

El desarrollo humano como empresa ética no es, pues, sólo cuestión de axiología académica. Envuelve también la ciencia y a la tecnología. Por ello, en la actual coyuntura histórica de la región, se requerirá que la investigación social apunte a nuevas direcciones metodológicas y prácticas. Ya no basta con proponer las metas, hay que indicar cómo se llega a ellas y cómo se pueden medir los resultados. Todo esto demandará de los profesionales que trabajen en políticas sociales, capacidad de convocatoria, pragmatismo ideológico, y habilidad gerencial. El desarrollo humano ya no es más cuestión de buenos deseos. Superar este reto, quizás sea la mejor manera de rescatar la utopía social que siempre iluminó los momentos más dramáticos de la historia de América Latina.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Arretx, Carmen, 1990.**

*Informe del Seminario-taller sobre la Experiencia de Aplicación del Método del Hijo Previo en América Latina.* Santiago: Naciones Unidas, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Enero 29-31.

**Bardach, E., 1980.**

"Implementation Studies and the Study of Implements". Presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Washington, D.C.

**Boeninger, Edgardo, 1982.**

"Application of the Social Sciences to Public Policies: Producers, Consumers, and Mechanisms of Mediation" en Stifel, Laurence D., Ralph K. Davidson & James S. Coleman *Social Sciences & Public Policy in the Developing World*. Lexington, Mass.: Lexington, Books, 251-276.

**Cook, Thomas D., 1985.**

"Postpositivist Critical Multiplism." Shotland, R. Lance & Melvin M. Mark. *Social Science and Social Policy*. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc., 21-62.

**CEPAL, 1989.**

*Paquete para Proyecciones Demográficas Nacionales y Subnacionales por Microcomputador (PRODEM).* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

**CEPAL, 1990a.**

*Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CEPAL, 1990b**

*Transformación Productiva con Equidad.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**CEPAL, 1991.**

"El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente." *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*. No. 502/503.

**Conning, Arthur & Ari Silva & Lawrence Finnegan, 1988.**

"Small-Area Census Data Services by Microcomputer: Applications of the REDATAM System in Latin America and the Caribbean." Documento presentado en la 14ta. Conferencia Anual IASSIST, Washington. Santiago: CEPAL-CELADE.

**Dubey, Sumati, 1980.**

"Conceptual Framework for Comparative Analysis of Social Policies." *Social Development Issues*. Vol. 4, No. 3: 63-78.

**Hardiman, Margaret & James Midley, 1989.**

*The Social Dimensions of Development. Social Policy and Planning in the Third World.* Gower Aldershot: Publishing Company Limited.

**Guzmán, J. Miguel, 1988.**

"El Procedimiento del Hijo Previo: La Experiencia Latinoamericana." *Notas de Población*. No. 46-47: 41-63.

**Irarrázabal, I., 1989.**

*Algunas Notas sobre el Concepto de Igualdad de Oportunidades y otras Estrategias del Estado en el Area Social.* Documento de Trabajo No. 118. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

**Irarrázabal, I., 1982.**

"Promoción del Desarrollo Social Privado a Nivel Local: Una Propuesta." *Estudios Públicos*. No. 38: 149-192.

**Klein, Rudolf, 1982.**

"Evaluation and Social Policy. Some Reflections on Ideas and Institutions." *Evaluation and Program Planning*, Vol. 5: 133-140.

**McLaughlin, M. W., 1985.**

"Implementation realities and evaluation design." Shotland, R. Lance & Melvin M. Mark. *Social Science and Social Policy*. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc., 96-120.

**MacPherson, Stewart, 1982.**

*Social Policy in the Third World. The Social Dilemmas of Underdevelopment.* Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.

**Miller, Steven I. & Marcel Fredericks, 1987.**

"The Unintended Consequences of Social Policymaking: Some Sociological Considerations." *Sociologia Internationalis*. 25 (1): 68-84.

**Naciones Unidas, 1989.**

*Principios Normativos para las Políticas y Programas de Bienestar Social para el Desarrollo en un Futuro Próximo.* New York: Departamento de Información Pública.

**O'Toole, James K., 1989.**

"The Economics of the Implementation of Social Policy: Searching for the Missing Link." *The Social Science Journal*. Vol. 26, No. 2: 115-130.

**PROMEDLAC, 1991.**

*Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Declaración de Quito.* Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental. 22-25 abril.

**Ramos, Silvina & Pantelides, Edith A., 1990.**

*Dificultades en la Prevención Secundaria del Cáncer de Cuello de Utero: Las Mujeres y los Médicos frente a una Citología Cervical de Resultado Positivo.* Documento CEDES/43. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

**UNDP-United Nations Development Programme, 1990.**

*Human Development Report 1990.* New York-Oxford: Oxford University Press.

**United Nations, 1971.**

"Social Policy and Planning in National Development." *International Social Development Review*. No. 3: 4-15.

**Urrutia M., Miguel, 1990.**

"Población y Gasto Social". Ponencia presentada en el *Seminario de Población y Desarrollo*, Paipa. Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico-Corporación Centro Regional de Población.

**Vergara, Pilar, 1990.**

*Políticas hacia la Extrema Pobreza en Chile. 1979-1988.* Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

**Vergara, Carlos, 1989.**

"The New Context of Social Policy in Chile and the Space for Non-governmental Organizations." Charles Downs et. al. (ed.) *Social Policy from the Grassroots. Nongovernmental Organizations in Chile.* San Francisco & Londres: Westview Press Inc. Boulder.

**WCEFA-Inter-Agency Commission, 1990a.**

*Final Report.* New York. UNICEF House.

**WCEFA-Inter-Agency Commission, 1990b.**

*Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s.* New York: UNICEF House.

**World Bank, 1990.**

*Poverty. World Development Report 1990.* Oxford: Oxford University Press.

***SEGUNDA PARTE:***  
***ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS***



# LOS CASOS DE ESTUDIO: PERU, COLOMBIA Y CHILE

## **PERU**

**Superficie:** 1,285,220 km<sup>2</sup>

**Población:** 21.8 millones

**Población urbana:** 72 %

**Ingreso real per cápita:** US\$ 3,080

**Tasa de alfabetismo:** 83.4 %

**Esperanza de vida:** 63 años

Una economía destrozada después de sucesivos experimentos fallidos llevados a cabo por los dos gobiernos anteriores (1980-85 y 1985-90), una política de ajuste económico que hasta hoy no muestra resultados palpables, un Producto Bruto Interno de US\$ 32,031 millones, un monto de divisas por concepto de exportaciones que llega tan sólo a US\$ 2,672 millones y una caída en los niveles de inversión privada, ya de por sí históricamente bajos en el país, enmarcan la difícil situación social y política que soporta el Perú desde hace ya unos doce años.

Los efectos de la crisis económica sobre el nivel de vida de la población son enormes. La caída en el nivel de consumo de los sectores asalariados es evidente. La calidad de los servicios que el Estado presta, si es que aún lo hace, ha disminuido enormemente y las tendencias a futuro que se visualizan no hacen sino ensombrecer aun más el panorama. Así mismo se ve un progresivo debilitamiento en las frágiles redes de integración social que se habían logrado crear y un constante repliegue del Estado en muchos sectores sociales. A toda esta caótica situación hay que unirle la lucha, infructuosa, contra Sendero Luminoso, el grupo guerrillero más brutal y mejor organizado que se haya visto en América Latina y la reciente ruptura del orden constitucional por parte del mismo Presidente que fuera elegido en elecciones celebradas en 1990, lo cual dificulta aún más la construcción de una alternativa viable para la solución a los problemas actuales.

Es claro que el Perú enfrenta una profunda crisis política, económica y social. La resolución exitosa de la misma, a través de la consecución de una sociedad más justa e integrada es indispensable ya que está en cuestión la existencia misma del Perú como nación.

Los trabajos de Javier Abugattás, Gloria Helfer y Richard Webb reflejan la crítica situación del país y la urgencia de aplicar políticas sociales efectivas. En particular, el trabajo de Helfer indica que aún dentro de la profunda crisis, existe un importante potencial en una población que no se ha resignado a su situación.

## **COLOMBIA**

**Superficie:** 1,138,910 km<sup>2</sup>  
**Población:** 30.2 millones  
**Población urbana:** 70%  
**Ingreso real per cápita:** US\$ 3,810  
**Tasa de alfabetismo:** 85%  
**Esperanza de vida:** 68.8 años

Colombia se ha caracterizado, a través de su historia reciente, por poseer una de la economías más estables de la región latinoamericana. El Producto Bruto Interno llega a casi los US\$ 35,000 millones. Esta estabilidad se ha fundado en una actividad económica eficiente, competitiva, en un crecimiento sostenido, en niveles adecuados de inversión productiva, y en el hecho de haber logrado generar una oferta exportable, con un alto nivel de diversificación, que asciende aproximadamente a US\$ 5,000 millones al año.

Sin embargo, los problemas subsisten y son aún muy graves. La guerra contra el narcotráfico sólo ha empezado y viene resultando hasta ahora muy costosa tanto en vidas humanas como en dinero; las condiciones de vida de los habitantes de las zonas andinas continúan siendo de las peores de América Latina y los niveles de violencia política y social son aún muy altos.

La construcción de una nación realmente integrada en el caso de Colombia tendría que basarse en un proyecto de país que destierre definitivamente las tendencias políticas sectarias y violentistas y que permita alcanzar una convivencia social más ordenada y con mayor equidad social.

El trabajo de Juan Luis Londoño presenta la propuesta de política social del actual gobierno, un esfuerzo notable para llegar a un proyecto viable de sociedad. Los trabajos de Miguel Urrutia, Humberto Rojas y Rafael Echeverri, identifican un conjunto de áreas críticas y proponen un serie de áreas de investigación para hacer viables las políticas sociales.

## **CHILE**

**Superficie:** 756,950 km<sup>2</sup>  
**Población:** 13.2 millones  
**Población urbana:** 86%  
**Ingreso real per cápita:** US\$ 4,720  
**Tasa de alfabetismo:** 92%  
**Esperanza de vida:** 71.8 años

En el marco de un proceso de transición hacia una institucionalidad democrática, y después de dieciséis años de dictadura militar, Chile se encuentra hoy en una situación de relativa ventaja frente a otros países de América Latina. Un Producto Bruto Interno de casi US\$

20,000 millones y una entrada de divisas de más de US\$ 8,000 millones por concepto de exportaciones dan muestras claras del dinamismo que ha alcanzado la economía chilena y de sus enormes posibilidades futuras.

Sin embargo, no todo son éxitos. El llamado "milagro económico chileno" ha dejado como secuela una abultada deuda externa, US\$ 17,615 millones, y ha hecho que se agudice el problema de la pobreza. El 40% de los trece millones de chilenos se halla viviendo bajo la línea de pobreza, la proliferación de barrios marginales en Santiago es innegable, la mayor parte de las personas de clase media y baja se han empobrecido, y ha habido una caída en los niveles nutricionales. La incidencia de los militares en la definición del destino del país es aún muy grande, lo cual hace lenta la creación de un proyecto de efectiva democracia participativa.

El mayor problema de Chile hoy es el de lograr articular en un solo proyecto una propuesta que asegure los logros alcanzados por la economía y, al mismo tiempo, una mayor equidad a la hora de distribuir los beneficios obtenidos. Chile lleva actualmente la delantera en la discusión del tema y en la aplicación efectiva de políticas sociales, siendo un laboratorio de prueba de los nuevos enfoques. Una gestión exitosa de los programas sociales en este país tendría consecuencias beneficiosas para toda la región puesto que permitiría la construcción de modelos efectivos de política social aplicables a otros países.

Los trabajos de Mariana Schkolnik y de Ana Sojo dan una buena muestra de lo que han sido, son, e intentan ser las políticas sociales en Chile, y de los mecanismos necesarios para llegar a implementarlas exitosamente. El trabajo de Carlos Vergara muestra la posición de la sociedad civil y la necesidad que existe de darle participación en los procesos de discusión y planeamiento.





# POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO EN EL PERU

*Javier Abugattás<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

La segunda mitad del siglo XX se inició en América Latina con un decidido propósito de desarrollar las economías nacionales. En el Perú se ensayó una serie de modelos que en teoría debían llevar hacia una economía con elevadas tasas de crecimiento, que hiciera viable una sociedad más justa y con mejores condiciones de vida para todos sus miembros. No obstante, ya bien entrado el último decenio del siglo, es inevitable reconocer la sistemática frustración de esos intentos de desarrollo. Agravada la situación por la crisis experimentada en el decenio pasado, es claro que muy poco, si algo, se ha avanzado en el logro de esos objetivos. Peor aún, lo más probable es que se haya retrocedido: el nivel de vida de muchos sectores de la población es hoy en el Perú igual o peor que hace tres décadas.

Este resultado, indeseable desde todo punto de vista, exige cambios fundamentales en la concepción, diseño y aplicación de las estrategias de desarrollo. No se trata ya de buscar pacientemente el camino ideal. Los gravísimos niveles de desnutrición y mortalidad infantil del Perú obligan a dar prioridad a la tarea de evitar enormes y definitivos daños en el potencial humano de grandes grupos de la población. La segunda gran tarea pendiente para el Perú es recuperar la capacidad de organizar la vida en sociedad, venida a menos por efecto de la crisis misma y los conflictos sociales, cuya manifestación extrema es el terrorismo.

Frente a un entorno tan problemático, el Perú necesita redefinir los criterios que guían la conducción política. La política debe ser entendida como el arte de conducir todos los mecanismos de que dispone el Estado hacia la búsqueda del pleno desarrollo de todos los miembros de la sociedad, en un ambiente armonioso. El pleno desarrollo debe a su vez entenderse como la consecución del potencial del conjunto de individuos que componen la sociedad, y de su medio. En esta concepción, las decisiones de política deben estar enmarcadas en un enfoque sistémico<sup>2</sup>: resulta imprescindible una visión de conjunto, que

---

<sup>1</sup> Peruano. Ingeniero Civil, Universidad Católica del Perú. Consultor para proyectos de infraestructura, fue técnico y funcionario de Gerencia de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE). Director General de Crédito Público y Vice-Ministro de Economía del Perú (1984-87). Es actualmente consultor internacional en desarrollo económico y social para el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha trabajado en programas de desarrollo en las áreas de calidad del gasto social y financiamiento del desarrollo.

<sup>2</sup> Torres (1991) plantea la necesidad de un enfoque de este tipo tanto para la investigación como para la intervención social.

considere los efectos concatenados que las decisiones de política generan en la totalidad del sistema, más aún en un caso como el peruano, donde la crisis ha generado una sensación general de caos y confusión creciente.

Desde esa perspectiva cobra especial relevancia el concepto de política de desarrollo social, el cual integra los planos económico y social. El objetivo de esta política es, en líneas generales, generar las condiciones adecuadas para el pleno desarrollo de todos los individuos y grupos. Dicha política ha sido concebida considerando que la razón de ser de una sociedad, y del Estado que la representa, es dar a todos sus miembros, actuales y futuros, las mejores condiciones de vida (mejores en todo caso que aquéllas que tendrían sin la existencia de esa sociedad y de ese Estado). Es precisamente alrededor de este propósito que se articula el diseño de dicha política de desarrollo social.

Por estas razones es necesario que la política de desarrollo social se constituya en elemento central de la estrategia de desarrollo que se ha de aplicar en el Perú, cualquiera que ésta sea. Un diseño y ejecución adecuados en esta área permitirá un crecimiento más estable; en cambio, su descuido hará frágil e inestable cualquier logro en el manejo de las variables macroeconómicas.

Este artículo, pensado en principio como una revisión de algunos aspectos de la política social vinculados al problema de la salud, ha sido extendido para discutir ciertos elementos que se consideran fundamentales para el diseño de propuestas de política de desarrollo social. No se hace aquí un análisis exhaustivo del manejo efectuado en el pasado de la política social (salvo en lo relevante para decidir acciones futuras). Se pretende más bien llamar la atención hacia lo relacionado con el futuro diseño, aprobación, ejecución y seguimiento de dicha política. Hay que destacar, eso sí, que el manejo de la política social en el Perú ha sido en los últimos años poco coherente, hecho que se refleja en cambios drásticos y recurrentes en los criterios de decisión, que probablemente han obedecido más a motivaciones políticas de corto plazo.

## **ANTECEDENTES**

### **La Situación de la Política Social en el Perú**

No intentamos realizar aquí un diagnóstico completo de la situación y el manejo de la política social en el Perú. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre algunos aspectos referidos a la complejidad y el deterioro al cual se ha llegado en ese frente. En las últimas décadas, el Perú ha sufrido una enorme caída en los niveles de bienestar de su población. Actualmente se estima que menos de 20% de la población económicamente activa peruana tiene ingresos que aseguran la plena satisfacción de las necesidades del trabajador y sus dependientes. Esto quiere decir que más de 80% de la población siente por lo menos incertidumbre respecto de su capacidad de satisfacer sus necesidades, cuando no está sufriendo daños.

Durante todo ese tiempo los partidos políticos y los gobiernos han planteado una serie de elementos básicos para el manejo de las políticas económico-sociales. Tales planteamientos han sido hechos de manera aislada, sin una articulación consistente con el manejo global de la economía o con las restricciones financieras, y sin presentar además propuestas concretas de

política, generalmente ciñéndose a recomendar la búsqueda de "salud para todos", "educación para todos", "seguridad alimentaria y social", mediante gasto público o servicios privados. Las últimas elecciones generales de 1990 no fueron una excepción: aun cuando el tema de los "programas sociales de emergencia" fue parte de todas las agendas y discursos, en casi ningún caso se configuró una estrategia mínimamente sólida de desarrollo económico-social de largo alcance.

El grave deterioro de las condiciones de vida experimentado por la población peruana a partir de 1987 (la capacidad de compra de las familias cayó en este lapso a menos de la mitad), planteaba impostergables exigencias a los grupos políticos aspirantes al poder. En principio, era necesario corregir las serias distorsiones macroeconómicas de modo que se retrajera el creciente proceso inflacionario, que llegaba a niveles de 40% de inflación mensual hacia el final del gobierno de Alan García. Sin embargo, adicionalmente era imprescindible atender a los grupos sociales más afectados por la crisis, en especial a aquéllos en situación de pobreza extrema: a la insatisfacción crónica de necesidades esenciales en la zona rural del país se había sumado la creciente indigencia en las zonas urbanas.

No obstante, las acciones emprendidas por el nuevo gobierno de Alberto Fujimori a partir de agosto de 1990, no constituyeron un cambio sustancial en cuanto al manejo de la política social. Dichas acciones estuvieron concentradas en un proceso parcial de estabilización económica, cuyos únicos objetivos aparentes resultaron siendo la "disminución de la inflación" y "la reinserción en la comunidad financiera internacional". Aun cuando debe reconocerse que el no eliminar las distorsiones era potencialmente más dañino que cualquier proceso de ajuste, es evidente que la ausencia de un enfoque sistémico tanto para el diseño como para la ejecución de la política macroeconómica ha elevado innecesariamente los costos de la estabilización.

En efecto, errores iniciales de diseño han mantenido una distorsión de precios relativos (salarios reducidos y un bajo tipo de cambio), causando incertidumbre y afectando a las familias y a las empresas. La demora en iniciar una reforma fiscal (en especial en lo referido a la nueva legislación tributaria) se ha traducido en un incumplimiento de los deberes primordiales del Estado respecto al gasto público. Un enfoque sistémico hubiera sin duda podido reducir tan pobre gestión, mejorando radicalmente la calidad del gasto público y la recolección de impuestos.

Frente a la falta de una política social de parte del gobierno, grandes sectores de la población han debido continuar por su cuenta en la lucha por la supervivencia. Las organizaciones populares han continuado trabajando con mecanismos de autoayuda (los comedores populares, por ejemplo) sin disponer de recursos suficientes para construir salidas definitivas (como sería el caso si dispusieran de empleo adecuado). En agosto de 1990 se intentó consolidar una instancia coordinadora transitoria de un programa social de emergencia entre el gobierno, las organizaciones, las instituciones no gubernamentales, la Iglesia y los empresarios. La frustración final de ese intento no fue más que el resultado de la falta de definición de parte del gobierno para apoyar programas de empleo, y de su incapacidad para brindar servicios elementales de salud, educación e infraestructura. Los esfuerzos públicos posteriores han sido casi nulos; se creó un Sistema de Compensación y Desarrollo Social que nunca entró en operación, mientras el Programa Social de Emergencia continuó sin apoyo.

En todo caso, la recesión y la alarmante caída de los ingresos de la mayoría de la población exigen acciones inmediatas en el campo de la política social. El Estado y la sociedad en general no pueden permitir que la actual situación se perpetúe, so pena de estar avalando un estado de cosas a todas luces dañino para la vida armónica en sociedad.

## La Inestabilidad en las Orientaciones y las Acciones

La principal característica de las políticas en Perú, y en especial de las políticas sociales, ha sido la inestabilidad y el viraje constante de una orientación aislada a otra. Resulta bastante complicado distinguir en la evolución de la política social una tendencia clara y estable en las últimas décadas, a pesar de que el país ha asumido una serie de compromisos a nivel internacional que lo obligan a alcanzar desarrollos específicos en áreas como la salud y la educación.

Lo más probable es que ello se deba a que las decisiones de política han obedecido hasta hoy más a intereses de corto plazo o de grupos específicos que a una estrategia coherente. Una muestra de la falta de orientación y claridad en políticas y acciones resulta de compararlas con lo establecido en la Constitución Política del Perú. En principio, dicha norma refleja lo que los partidos representados en la Asamblea Constituyente consideraron debían ser las orientaciones nacionales. Así, podría esperarse que, siendo la Constitución una norma estable<sup>3</sup> los principios en ella consignados merezcan un más cuidadoso cumplimiento de parte de todos los miembros de la sociedad, en especial del Estado al momento de aplicar las medidas de política económica y social. Desafortunadamente, la evidencia confirma la falta de cumplimiento de lo dictado aún en esta norma estable.

Basta revisar, por ejemplo, lo establecido en el Capítulo III de la Constitución peruana ("De la seguridad social, salud y bienestar") con respecto a la responsabilidad del gobierno en el área de la salud. Según el artículo 16, el Poder Ejecutivo "es responsable de la organización de un sistema nacional descentralizado y desconcentrado que planifica y coordina la atención integral de la salud a través de organismos públicos y privados, y que facilita a todos el acceso igualitario a sus servicios, en calidad adecuada y con tendencia a la gratuidad".

Ante la baja participación del sector privado en la atención de la salud elemental se generó en el Perú, paralelamente a un sistema de seguridad social (el cual tiende en la práctica a concentrarse en salud curativa), una amplia red pública compuesta por puestos de salud, centros y hospitales. De ese modo, el Ministerio de Salud cuenta actualmente con unos 3,000 puestos de salud, 1,000 centros y 130 hospitales.

Sin embargo, los recursos asignados para operar estos establecimientos han sido insuficientes; en general el presupuesto no es ni la tercera parte del requerido para un nivel mínimo de servicios elementales, como se verá más adelante. Más aun, la infraestructura y el personal están concentrados en las tres principales ciudades del país, incluso si se considera los hospitales privados. Para agravar la situación, en los últimos meses de 1991 esta precaria capacidad ha estado prácticamente paralizada, a raíz de una huelga del sector público. La causa de dicha paralización es que las remuneraciones de la mayoría de trabajadores están por debajo de los US\$ 50 mensuales.

Entre tanto, parece que el aparato estatal carece de claridad respecto de su propia capacidad para enfrentar esta situación. Los documentos oficiales establecen líneas de acción sin identificar las limitaciones que existen para llevarlas a cabo (ver por ejemplo, Ministerio de Salud, 1991). De ese modo, las diversas metas y modificaciones institucionales se convierten en meras buenas intenciones, al desconocerse el monto y tipo de recursos, incluyendo los

---

<sup>3</sup> Debe recordarse que cualquier modificación de esta norma requiere por lo menos de dos años, en tanto las leyes pueden ser modificadas en lapsos menores.

gerenciales, necesarios para su consecución. Similar situación se observa en las áreas de educación, administración de justicia, orden público, etc. Esta falta de orientación y de una adecuada asignación de recursos está acelerando el proceso de debilitamiento institucional del Estado, y con él, agravando el caos que sufre la sociedad peruana. En la siguiente sección se propone una serie de pautas y orientaciones preliminares, que pueden contribuir en la búsqueda de acciones simples pero efectivas para enfrentar este grave problema.

## ***AREAS DE PREOCUPACION, ORIENTACIONES GENERALES Y OPCIONES PRINCIPALES DE POLITICA SOCIAL***

Resulta bien complicado encontrar una definición universalmente aceptada de desarrollo humano, personal y colectivo, que pueda servir para orientar el diseño de la política social en el Perú. Para superar esa dificultad, y dada la necesidad de contar con un marco de referencia consistente y capaz de ganar consenso, se propone componerlo a partir de las principales áreas de preocupación de la política social, en base al siguiente esquema:

- En primera instancia, es necesario conocer el tamaño de la población de cada región, su estructura por edades y ocupación, la distribución geográfica y sus cambios en el tiempo. Este es un punto de partida indispensable para comprender la realidad de una sociedad.
- Acto seguido será necesario saber con qué recursos cuentan los individuos y las familias para satisfacer sus necesidades esenciales. En este sentido el tipo y niveles de empleo son factores que requieren atención especial, al igual que los niveles de consumo y de acumulación. Esta observación del consumo debe incluir no sólo la alimentación y el transporte, sino también la educación y la salud, y los aportes a un sistema de seguridad social.
- El hogar y el medio donde la población vive son elementos fundamentales en relación a la conservación de la salud y el desarrollo de la comunidad. Es necesario prestar atención a la familia y el hogar, que son el núcleo más pequeño de personas en la sociedad; fundamental es la preocupación alrededor de la psicología y el perfil individual de estos núcleos. En el mismo sentido, la cultura y el uso del tiempo son también áreas de interés para el marco de referencia.
- Por otro lado, la justicia y el orden público son de gran importancia para la estabilidad social, pues garantizan el pleno respeto de los derechos de todos los habitantes; por ello es necesario revisar su estado. Temas como la solución de conflictos internos y los derechos humanos están comprendidos en esta área.
- Finalmente, la organización de la sociedad y los sistemas de seguridad son elementos fundamentales para alcanzar el bienestar, por lo cual se debe tener bien claro cuáles son las deficiencias que presenta su funcionamiento.

Un conjunto de áreas de interés similar (ver Cuadro 1) fue propuesto hace más de una década por la ONU como modelo para la integración de estadísticas sociales en países en desarrollo (ONU, 1980). Aunque se debe respetar en la medida de lo posible estas áreas para facilitar la comparación a nivel internacional, es indispensable una revisión de dicho conjunto.

Mientras tanto, el esquema propuesto (o uno equivalente) debe servir de marco para el diagnóstico, diseño y seguimiento de las políticas sociales.

### **Cuadro 1**

#### **AREAS DE INTERES DE LA POLITICA SOCIAL PROPUESTAS POR LA ONU**

---

##### **AREAS PRINCIPALES**

- Población
  1. Tamaño, estructura y cambios
  2. Distribución geográfica y cambios
- Servicios de aprendizaje y educación
  1. Logros y resultados de la población
  2. Uso y distribución de los servicios
  3. Insumos, productos y comportamiento de los servicios educativos
- Actividades generadoras de ingreso
  1. Participación de la fuerza de trabajo
  2. Oportunidades de empleo y movilidad
  3. Compensación del trabajo
  4. Condiciones de trabajo
- Distribución del ingreso, consumo y acumulación
  1. Nivel y crecimiento del ingreso y la acumulación del hogar
  2. Nivel y crecimiento del consumo
  3. Redistribución y desigualdad del ingreso y del consumo
- Salud, servicios de salud y nutrición
  1. Estado de salud
  2. Nutrición
  3. Disponibilidad, uso y comportamiento de los servicios de salud
- El hogar y su medio

##### **AREAS SECUNDARIAS**

- Formación de la familia y el hogar
  - Cultura y tiempo libre
  - Seguridad social y servicios de bienestar
  - Orden público y seguridad
- 

Sobre la base del esquema anterior se debe realizar el diagnóstico, siendo necesario diseñar luego una estrategia en función de orientaciones y políticas de aplicación inmediata y simple. La urgencia de la situación actual, que incluye deterioros crecientes del potencial humano y del ambiente social, así lo exige.

En realidad, constituye un desafío enorme intentar una discusión sobre este tema de la estrategia, pues ello requiere identificar los elementos esenciales de la vida humana en sociedad para evitar así complicadas teorizaciones sin aplicación práctica. Estos elementos esenciales son los que deben orientar las nuevas políticas y acciones en el campo social. Mientras esa discusión se hace viable, sin embargo, es necesario iniciar de inmediato la aplicación de acciones concretas. Los párrafos siguientes sólo pretenden proponer un mínimo de elementos simplificados para orientar esas acciones concretas.

El criterio principal a manejar debe ser el de **desarrollo pleno del ser humano en un ambiente armonioso**. Este concepto, que en teoría puede resultar muy amplio, puede enfocarse de manera pragmática en relación a la **satisfacción de necesidades esenciales** de todos los sectores de la población. Las necesidades esenciales son definidas como aquéllas que son imprescindibles de satisfacer para estar en capacidad de intentar el desarrollo pleno del potencial de cada individuo (Abugattás, 1991)

A partir de los anteriores criterios, en términos muy generales puede decirse que la gama de posibilidades se mueve entre dos opciones extremas de enfoque:

- El primero, se define como un enfoque óptimo orientado a concentrar esfuerzos y maximizar el empleo de los escasos recursos disponibles para satisfacer las necesidades esenciales más urgentes de la manera más eficiente posible, generando las condiciones para el pleno desarrollo de la sociedad. Esta opción requiere de significativos esfuerzos para definir con claridad el uso más eficiente de los recursos y la correcta orientación de las políticas y acciones.

Se propone que se empiece por definir la función del Estado, incluyendo los niveles de gasto público necesarios para atender los aspectos sociales, y la calidad que deben tener los mismos. La importancia y urgencia de este primer paso radica en que nadie en los últimos años, ni en el sector privado ni en el público, se ha preocupado de concretar el gasto necesario en salud elemental, educación elemental, administración mínima e infraestructura indispensable. En buena medida esto ha sido así por la primacía del criterio cortoplacista de los gobiernos, que enfrentados a la necesidad de recortar el gasto público, han optado por afectar los gastos sociales, debido a que la gravedad de los efectos de esta opción recién se hace patente en el mediano y largo plazo.

La definición de estos niveles de gasto social se debe establecer a partir de la dimensión de las necesidades esenciales insatisfechas (Abugattás, 1991). En el caso del Perú es recomendable que el Estado asegure directamente salud y educación elemental a la mayor parte de la población, particularmente la desempleada<sup>4</sup>, por lo menos durante los siguientes treinta años para asegurar la rehabilitación de lo ya perdido en las décadas pasadas. Ello exige generar ingresos tributarios suficientes y asegurar la calidad del gasto, sea éste ejecutado finalmente por el sector público o por el privado. Si no se establece ese compromiso existen dos alternativas: que la sociedad encuentre otras maneras de satisfacer esas necesidades (lo cual es muy improbable), o que se acepte la pérdida de potencial humano del país (con todas las consecuencias que ello genera: subdesarrollo y tendencia a la desaparición de la vida en sociedad).

---

<sup>4</sup> Esta es en realidad la cobertura que normalmente han tenido en el pasado los servicios financiados por el Estado, razón por la cual este objetivo no resulta excesivo.



Se ha podido determinar que el gasto social mínimo requerido está en el orden del 15% del PBI (suponiendo un PBI de US\$21,000 millones), estando el gasto público total en el mediano plazo cercano al 25% del PBI por año (Arias, 1991). Este último porcentaje incluye la necesaria inversión en infraestructura. Específicamente se propone como órdenes de magnitud preliminares los siguientes, según sectores:

- Salud elemental	2% del PBI
- Educación primaria	4%
- Administración y seguridad	5%
- Seguridad social mínima	2%
- Inversión mínima	2%

El siguiente paso corresponde a la decisión de cómo asignar estos porcentajes al interior de cada sector. Ello ha de depender de la concepción final que se adopte en relación a las funciones del Estado, estableciendo qué hará y qué no hará respecto a salud, educación, administración de justicia, orden interno y defensa, administración general y seguridad<sup>5</sup>. Se sugiere que las funciones primordiales del Estado, como defensa de la soberanía, garantía de la plena vigencia de los derechos humanos y la promoción del bienestar general, tengan un correlato de gasto ejecutado por el sector público. Los gastos en los servicios de salud y educación, en cambio, podrían ser ejecutados por el sector público o por el privado, según aconsejen las condiciones locales, pero respetando normas de calidad nacionales. En todo caso, que el gasto esté sustentado en fondos públicos (resultantes de la recaudación tributaria) garantiza la continuidad de los esfuerzos, lo que no sucede si se deposita la responsabilidad en entidades privadas (organismos no gubernamentales, por ejemplo), que pueden no disponer de ingresos permanentes.

El segundo, es el enfoque inercial. En términos muy resumidos, esta opción implica continuar con la tendencia de los últimos años, donde poco o nada se ha hecho en términos de política social. Ello incluye persistir en el enorme daño que se ha venido generando a un gran número de seres humanos y al medio ambiente.

La discusión de esta opción no se puede excluir del análisis, pues es la que caracteriza a la situación actual. Pese al tiempo transcurrido desde el cambio de gobierno, y a la aparente voluntad de modificar los criterios para el manejo de los vectores sociales de la política gubernamental, no se ha observado hasta hoy un esfuerzo mínimo para corregir la tendencia. Al contrario, se puede apreciar una aceleración del deterioro de los indicadores sociales, afectando la coherencia social del manejo político. Hoy en día, el país ha profundizado su incapacidad de satisfacer necesidades esenciales: la caída de las remuneraciones, la falta de inversión y el no mejorar la calidad del gasto público terminarán por generar daños permanentes en las personas y en la capacidad productiva del país.

---

<sup>5</sup> Para el caso específico del gasto en salud se hace más adelante una propuesta concreta.

## **LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA**

De acuerdo con las orientaciones generales propuestas anteriormente, es posible identificar dos grandes áreas de acción, que son complementarias entre sí. La más urgente está vinculada al criterio de proteger la salud esencial de la población, para evitar daños aún mayores a los hasta hoy verificados. La segunda, cuyos efectos se deben dar en el mediano plazo, está referida a la generación de un ambiente propicio para la recuperación de los niveles de vida de la población y el desarrollo armónico de ésta, lo cual está estrechamente relacionado con la satisfacción de las necesidades esenciales.

A continuación se describe brevemente una serie de lineamientos concretos para el diseño de una estrategia de desarrollo social, con la esperanza de promover la discusión acerca de las acciones inmediatas más convenientes. Esta discusión se debe complementar con una detallada labor de investigación aplicada respecto a aspectos específicos de la política social<sup>6</sup>.

### **Protección del Potencial Humano**

La preocupación primordial en el cortísimo plazo debe ser el implementar los mecanismos necesarios para evitar mayores daños al potencial humano del país, línea de actividad que está muy relacionada al campo de la salud. Se propone como objetivo principal la protección y recuperación de aquellas familias en alto riesgo de desnutrición o muerte<sup>7</sup>.

La propuesta de considerar a la familia como la unidad de análisis responde a que ésta constituye el grupo poblacional mínimo que puede reflejar mejor las necesidades que se deben satisfacer. A su vez, el criterio de riesgo permite integrar de manera objetiva los factores vinculados al bienestar elemental (salud, nutrición, hogar y medio ambiente, economía familiar): la mayor probabilidad de enfermar o morir es el resultado de la interrelación de una serie de factores como el subempleo, la contaminación del agua, etc.

El criterio para identificar a las familias en alto riesgo (FAR) es la presencia de niños menores de tres años y madres gestantes y lactantes, cuyos indicadores de riesgo sean positivos<sup>8</sup>. Este criterio se ha escogido por una razón fundamental: el lapso de vida entre la concepción y los tres años resulta decisivo para el desarrollo futuro del individuo. Además, cualquier intento de recuperación posterior obliga a comprometer recursos aun mayores, con el agravante de que pueden haberse dado ya daños irreversibles. De ese modo, se debe establecer una red que permita atender a dicho segmento poblacional. La red básica debe estar constituida por los Centros de Salud públicos o privados para atención elemental (en el Perú existen cerca de 3,000 puestos de este tipo). Mediante estos centros se debe brindar servicios

---

<sup>6</sup> Algunas sugerencias sobre estos temas que requieren investigación se harán más adelante, en la sección de comentarios finales.

<sup>7</sup> El Perú tiene ya experiencia en programas de este tipo. El mayor de ellos, el PANFAR, depende del Ministerio de Salud-INAN, y cuenta con la colaboración de la Asociación Benéfica PRISMA.

<sup>8</sup> El programa PANFAR ha establecido para tal efecto unas fichas de evaluación que incluyen indicadores biológicos y económicos objetivos.

inmediatos y eficientes de salud elemental a la población en general y a las FARs en especial, con énfasis en las madres gestantes y lactantes y en los niños menores de tres años.

En todo caso, la constitución de esta red básica no debe significar el dejar de lado los esfuerzos en que están empeñados una serie de sectores e instituciones, por propia iniciativa, en determinadas localidades. Se da prioridad a la red básica porque se considera indispensable contar con un referente principal, estable y de características nacionales. Además, el primer paso para ponerla operativa no resulta muy complicado: bastaría con establecer y difundir una norma nacional mínima sobre el servicio que debe ofrecer un puesto de salud (público o privado)<sup>9</sup>.

Paralelamente a la conformación de la red de atención, se requiere definir el nivel de gasto público necesario para sostener el programa<sup>10</sup>. El gasto debe orientarse a los siguientes rubros:

- Operación y mantenimiento de puestos de salud, incluyendo equipos de visita a zonas alejadas y transporte para pacientes (lo que debe comprometer un monto cercano al 1 % del PBI).
- Programas para FARs y atención elemental materno-infantil, de primeros auxilios y a enfermedades principales.
- Facilidades para remisión de pacientes a centros especializados.
- Sistema de información, que sirva de canal para hacer un seguimiento y controlar la calidad del servicio, contando con la colaboración de la propia población, que debe saber que el servicio básico constituye un derecho.

El organismo nacional y regional debe tener suficiente capacidad para obtener muestras de la calidad del servicio y realizar evaluaciones periódicas. A su vez, los gobiernos y organizaciones locales deben articularse como canales alternos y complementarios para organizar la demanda, en función de las normas nacionales mínimas y tomando como recursos iniciales las transferencias públicas. De cualquier modo, es imprescindible coordinar las acciones efectuadas con recursos públicos con aquellas que realizan otras organizaciones que operan a nivel local, incluyendo organizaciones populares, ONGs, iglesias, municipios, etc.

Cualquiera que fuere la opción escogida para enfrentar el problema de protección del potencial humano, la principal preocupación debe ser que la suma de esfuerzos privados y públicos sea suficiente para lograr la recuperación de las FARs. Por ende, se debe definir con precisión la dimensión de la acción pública, de manera que la sociedad encuentre los medios para complementarla. Suponiendo una acción pública permanente (a través del gobierno central y los gobiernos regionales y locales), con una asignación adecuada de recursos siempre será posible coordinar los esfuerzos arriba propuestos con toda la gama de instancias que

---

<sup>9</sup> Ver Ministerio de Salud (1984), pp. 115 y siguientes.

<sup>10</sup> Aunque el 2% del PBI asignado a este rubro no permitiría dar alimentación complementaria a las FARs, sí cumpliría con generar, junto con las normas nacionales mínimas ahora inexistentes, la base de referencia para otros esfuerzos.

trascienden al ámbito gubernamental (centros educativos, comunidades, ONGs, organismos internacionales).

## **Bases para una Solución Definitiva**

Paralelamente al proceso de recuperación de la población en alto riesgo, se debe iniciar un largo y complicado proceso complementario. Existen condiciones globales vinculadas al ambiente general del país, la economía y la credibilidad del gobierno. Estas condiciones (normas claras y estables, tipo de cambio favorable para la inversión, suficiente recaudación tributaria, salarios adecuados) son indispensables para promover la inversión y el empleo adecuado en volúmenes suficientes. El proceso en cuestión consiste precisamente en suscitar el surgimiento de tales condiciones, en especial en lo relacionado a los niveles de vida de la población y el empleo.

En principio, es necesario realizar una evaluación exhaustiva de la dimensión y ubicación de la población, su composición y los cambios que la misma experimenta, sus niveles de vida, entre otros indicadores. La acción a nivel local requiere un conocimiento creciente de los rasgos de la población en cuyo beneficio se aplican las políticas sociales; también exige metodologías simplificadas, que eviten innecesarias dilaciones en el accionar.

Una acción a escala local, distrital o incluso a una escala menor parece ser uno de los elementos más relevantes para la correcta asignación de los recursos. En este sentido, una buena referencia geográfica puede permitir una aproximación adecuada tanto para el establecimiento del marco normativo de la política social como para consolidar el proceso de descentralización. Aunque en el Perú han ocurrido cambios muy profundos desde el último Censo Nacional, realizado en 1981 (lo que hace que no se cuente con datos actualizados y confiables a escala nacional), se puede sin embargo emplear la imagen nacional proyectada por ese censo para la asignación inicial de recursos. Una corrección continua a medida que se cuente con mejor información parcial y hasta que sea posible realizar un nuevo censo permitirá el desarrollo de una metodología de asignación más adecuada; en todo caso, no es necesario esperar para iniciar ya las acciones nacionales.

En cuanto al tema del empleo, es claro que la solución definitiva de la crisis pasa necesariamente por la existencia de empleo productivo suficiente, adecuadamente remunerado, en un medio estable. Sin embargo, no puede esperarse pasivamente hasta que el proceso usual de inversión privada y pública genere ese nivel de empleo, porque ese proceso resultará con seguridad bastante largo, demasiado para las urgentes necesidades de ingreso de vastos sectores de la población. Por ende, es imprescindible complementar la atención a familias en alto riesgo con programas locales de inversión, que mejoren la oferta de bienes y servicios esenciales, al tiempo que elevan la capacidad de consumo.

Dentro de la anterior perspectiva, un Fondo Nacional de Inversión Social que transfiera recursos a provincias y distritos para financiar unas pocas líneas de acción principales, evitaría el centralismo y promovería la activa participación de la comunidad aun en las áreas más pobres. La comunidad debe proponer e iniciar proyectos lo más productivos posibles, coordinados por comités de gestión locales con transferencia de fondos desde el nivel central. La instancia central dictaría sólo las líneas de acción nacional (saneamiento, vías de comunicación, fondos de semillas, etc.).

## **Consideraciones Finales**

La labor de consolidar un eficaz manejo de la política social en el Perú resulta sin lugar a dudas una tarea titánica. Como se ha visto a lo largo de las anteriores secciones, muy poco es lo avanzado hasta hoy, tanto en términos de aplicación práctica como en términos de concepción y diseño. El propósito de este artículo ha sido brindar algunos lineamientos muy generales, que orienten la discusión sobre el tema; sin embargo, es imperiosa la necesidad de profundizar en el análisis de áreas específicas. Aunque dicho análisis escapa al alcance de este artículo, es conveniente señalar algunos tópicos en los cuales se debe investigar en el futuro, con énfasis en la investigación aplicada (es decir, que dé prioridad al análisis y las recomendaciones concretas para su uso inmediato en las condiciones actuales).

Un primer tema de interés es el de la población sostenible. El equilibrio entre las necesidades esenciales de la población y los recursos disponibles constituye un requisito para un desarrollo armónico de la sociedad peruana. En este sentido, algunos elementos que deberían constituir la base para aproximarse al análisis de las limitaciones físicas para el desarrollo son las tendencias de crecimiento de la población y el potencial dado por los recursos naturales y técnicos disponibles; la demanda relacionada de bienes y servicios básicos; la oferta necesaria para cubrir esa demanda y sus posibles fuentes; la oferta potencial en el Perú y la población límite para esa oferta potencial; la oferta actual y sus limitaciones, entre otros aspectos.

Un segundo tema cuya profundización es necesaria es el del Sistema de Seguimiento Simplificado de las principales áreas de interés. Es necesario promover los canales, públicos y privados, que se deben emplear para facilitar la disponibilidad de los flujos de información. Una alternativa es que en la estructura de gobierno se consolide un Centro de Información Nacional, partiendo del gobierno local, pasando por los gobiernos provinciales y regionales y llegando al gobierno central. Adicionalmente, puede pensarse en implementar Centros Locales en las propias organizaciones locales y ONGs, que apoyen las decisiones de la comunidad y puedan además canalizar datos directamente para confirmar la información a escala nacional. Puede incluso recopilarse datos en los proyectos sociales y, de ser posible en los productivos, los cuales servirían tanto a la entidad responsable como al Centro Local y al Nacional. Estudios posteriores deben determinar la viabilidad de estas alternativas.

Otro tema que merece atención es el de apoyo a programas de acción local para el desarrollo. Es necesario realizar investigaciones operativas sobre las posibles aplicaciones inmediatas, a nivel local, de la propuesta de programa social que pueda ser aprobada nacionalmente en el futuro (la propuesta preliminar planteada en este artículo podría emplearse mientras tanto para ir avanzando en aspectos concretos). Esas aplicaciones a nivel local deberían estar relacionadas a programas de atención a las FARs y generación de empleo productivo. En la medida de lo posible, es necesario considerar los siguientes criterios para el diseño de dichas propuestas:

- Ejecución descentralizada a nivel local, mediante comités locales que, siguiendo las directivas nacionales y regionales, evalúen propuestas, autoricen asignaciones, informen sobre ejecución y gasto, recomienden asistencia técnica, propongan adecuación a condiciones locales y recuperen fondos.
- A su vez, la coordinación a nivel nacional y regional no debe ejecutar programas, sino sólo establecer normas para la creación y operación de comités, y captar recursos y asignarlos

geográficamente según algún indicador simplificado (la tasa de mortalidad infantil para el caso de la inversión social, y el número de familias en alto riesgo o alguno similar para la acción de corto plazo).

Por otro lado, resulta importante determinar una serie de condiciones generales necesarias para la ejecución de una política de desarrollo adecuada. Entre estas condiciones están los niveles de gasto público (tanto en cantidad como en calidad), los niveles de tributación, el tipo de normas que se debe dictar y su estabilidad, y la coherencia de las perspectivas de inversión y potencial productivo en relación al crecimiento de la población. En resumen, se debe determinar qué tipo de elementos son necesarios y suficientes para permitir una toma de decisiones en el área de la inversión privada favorable para el desarrollo pleno del país.

Otra materia de singular importancia es la referida al marco institucional. Como ya se dijo, se observa un deterioro continuo en el cumplimiento de las funciones del Estado; el proceso de regionalización parece estar generando una pérdida de coherencia adicional pues en muchos casos las regiones creadas administrativamente han empezado a reproducir el centralismo y el uso ineficiente de recursos, y no se está descentralizando efectivamente la asignación de éstos. Por tal razón, urge establecer una propuesta para un nuevo mecanismo de elaboración de normas y para el seguimiento de su cumplimiento. El siguiente esquema puede servir de pauta:

- El gobierno central tendría a su cargo el plano normativo nacional y la consolidación de información para la toma de decisiones a escala nacional. Debería además asumir el control de calidad del cumplimiento de esas normas.
- Los gobiernos regionales y micro-regionales, a su vez, tendrían la responsabilidad de la normatividad regional, en base a las orientaciones dictadas por el gobierno central. Tendrían también que consolidar información a nivel regional, y hacer el control de calidad del cumplimiento de las normas que dictasen.
- Por último, a nivel local se tomarían las decisiones de operación concreta, respetando las orientaciones nacionales y regionales. Los gobiernos locales tendrían además que generar información primaria y proponer modificaciones a las orientaciones nacionales y regionales, de modo que sean más acordes con las condiciones locales.

Finalmente, en cuanto a aspectos sociales e individuales, es necesario un trabajo multidisciplinario, que incluya un enfoque antropológico y psicológico que ayude a entender (con el fin de mejorar la elaboración de políticas) la situación actual y las tendencias de la sociedad peruana. Es bien sabido que el Perú está signado por una heterogeneidad que no ha encontrado una solución armoniosa y que se expresa en la dificultad de comunicación entre los múltiples grupos que conforman la sociedad peruana; las profundas diferencias culturales y de percepción de la realidad acentúan las tensiones. Por tal razón, es imprescindible un perfil de individuos y grupos que mejore la comprensión de los conflictos y necesidades de la actual sociedad peruana, y que permita determinar la capacidad personal y social para enfrentar adecuadamente sus desafíos y problemas. Dicho perfil debe además dar información sobre los medios disponibles para promover la mejora de esas capacidades y la solución armoniosa de las tensiones sociales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Abugattás J., 1990.**  
"Programa de Desarrollo Social" (Documento de trabajo). *Asistencia Preparatoria al Programa de Emergencia Social*. Lima: PNUD.
- Abugattás J., 1991.**  
"The Social Emergency Program". Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (editores). *Peru's Path to Recovery*. Washington: The Brookings Institution.
- Abugattás J., 1991.**  
"Programa Social de Emergencia". Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (editores). *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- Arias L. A., 1991.**  
"Política Fiscal". Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs. *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.
- Asamblea Constituyente, 1979.**  
*Constitución Política del Perú*.
- CEPAL, 1990.**  
*Transformación Productiva con Equidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1990.**  
"Perú: Proyecciones revisadas de población 1980-2025". *Boletín de Análisis Demográfico*. No 31, octubre. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1991.**  
*Perú: Compendio Estadístico 1990-1991*. Lima.
- Ministerio de Salud, 1984.**  
*Modelo de Programa de Atención Integral de la Salud*. Octubre. Lima.
- Ministerio de Salud, 1991.**  
*Hacia un Sistema Nacional Regionalizado e Integrado de Salud*. Lima.
- Streeten P., 1981.**  
*First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Torres Adrián M., 1991.**  
"Políticas Sociales: Repensando el Desarrollo Esencial". Documento presentado en el Taller de Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Población. Lima, Julio 23-24. Taller sobre Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC. Bogotá, Agosto 01-02. Taller sobre las Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC. Santiago, agosto 12-13.

**Organización de las Naciones Unidas (Oficina de Estadística), 1980.**

**"Improving Social Statistics in Developing Countries: Conceptual Framework and Methods". *Living Standards Measurement Study. Working Paper No. 4.* IBRD, octubre.**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990.**

***Human Development Report 1990.* New York-Oxford: Oxford University Press.**





# POLITICA EDUCATIVA Y POLITICA SOCIAL

***Gloria Helfer Palacios<sup>1</sup>***

## ***INTRODUCCION***

Plantearse, en el Perú de hoy, el sentido y la viabilidad de las políticas sociales, es tanto una necesidad como un gran reto. América Latina y en general el Tercer Mundo cuentan con una trayectoria de ensayos y errores en esta materia que es necesario tener en cuenta.

El Perú padece actualmente los efectos de la mayor desconexión entre política económica y política social. Un conocido economista peruano sostiene que no hay mejor política social que una buena política económica; en parte tiene razón pues, desde un punto de vista ético, ningún programa económico puede ser un fin en sí mismo, debe estar al servicio de la gente, no a la inversa. En un país económicamente destrozado y con 12 millones de pobres, esa estrecha articulación entre lo social y lo económico no sólo es la salida más justa, sino la más viable.

Lo que está pasando en los sectores de educación y salud, es alarmante. El "ajuste" económico de las dimensiones que conocemos, ha hecho que la población en situación de pobreza pase de ocho a doce millones de peruanos. En este contexto, es grave que no se haya definido hasta ahora un programa social de emergencia, habiéndose más bien detenido o desmontado lo poco que existía.

Aquellos que no toman en cuenta los argumentos éticos ni el derecho que asiste a las personas de tener garantizados los servicios básicos de educación y salud, deberían considerar que de nada servirán los éxitos que eventualmente se obtengan en materia económica, si se corre el riesgo de llegar a la ingobernabilidad, al perderse la credibilidad y legitimidad del Estado por no cumplir con sus obligaciones fundamentales.

Esta reflexión general sirve para subrayar la complejidad de las interrelaciones que posibilitan o entorpecen en el país el desarrollo de las políticas sociales, en particular las de educación. La experiencia ha mostrado la enorme incomunicación que existe entre quienes diseñan las políticas económicas y quienes se encargan de las políticas sociales. Las preocupaciones y las lógicas son diferentes, las acusaciones recíprocas. Un aspecto grave de esta incomunicación es que no se toma en cuenta el efecto de bumerang que tiene la reducción de los presupuestos asignados a los sectores sociales y a los servicios en general. En salud, el cólera es una demostración palpable. Las pérdidas de la economía nacional por la epidemia

---

<sup>1</sup> Peruana. Licenciada en Sociología, Universidad de Lovaina, Bélgica. Educadora, Universidad Católica del Perú. Coordinadora del equipo de elaboración de textos educativos de la Reforma de la Educación Peruana (1974-1977). Ex-Ministro de Educación del actual gobierno del Presidente Alberto Fujimori. Actualmente es Presidenta del Instituto de Fomento de una Educación de Calidad.

son mayores que el monto solicitado a los países del Grupo de Apoyo para el primer paso del Perú en su reinserción a la economía mundial. En educación, las pérdidas y las consecuencias económicas de la alta deserción escolar registrada en 1991 al no haberse matriculado 1'300.000 alumnos (cifras oficiales, a todas luces por debajo de la realidad), están aún por cuantificarse.

Otro aspecto de esta incomunicación es el desperdicio de posibilidades. Al pasar de la planificación a la ejecución de programas económicos, se llega siempre al problema del cumplimiento y su control, problema crucial cuando hay un aparato estatal en crisis por complicaciones de eficiencia y moralidad. No se toman en cuenta las posibilidades que pueden tener la presión y el control social en estos casos. El ejemplo de las dificultades en la recaudación de impuestos es ilustrativo. ¿Cómo descubrir, entonces, los aspectos de inversión que contienen los programas sociales y el aporte que desde los sectores sociales se puede hacer para mejorar los programas económicos?

Resolver problemas tan complejos en una coyuntura tan difícil, no es sencillo. La reflexión para avanzar en las propuestas debe sustentarse en la experiencia porque es en la práctica donde se dan todas estas interrelaciones.

## ***LA SITUACION DEL SECTOR EDUCACION EN JULIO DE 1990***

Los problemas de la educación son antiguos en el Perú, muchos conservan aún el aroma colonial. Sin embargo, los últimos años fueron el preámbulo natural y la preparación para lo que está ocurriendo hoy día en el sector.

En líneas generales, las características más salientes son: crecimiento constante de la cobertura educativa sin un incremento correspondiente de los presupuestos, con la consecuente limitación en la calidad; incapacidad de lograr niveles de eficiencia en el sistema, manteniéndose la repitencia y deserción escolar; crecimiento anárquico de la educación sin consonancia con proyectos de desarrollo a mediano y largo plazo ni correspondencia entre educación y empleo, creando frustración entre los jóvenes. Hay quienes vinculan esta frustración con la acogida a las respuestas violentas o el abandono del país por profesionales de alta calidad que serán aprovechados en el extranjero, dejando un saldo negativo para el país. Algunos indicadores nos pueden ayudar a darle objetividad a nuestras afirmaciones.

### **Cobertura: el Dilema entre Crecer y Retener**

La relación entre el gasto educativo y la cantidad de estudiantes en Perú muestra que de 1985 a 1989 el gasto unitario por alumno declinó en 45%, de modo tal que el gasto por alumno de educación primaria, que en 1985 ascendía a US\$42, bajó a US\$23 en 1989. El gasto corriente y de capital del Ministerio de Educación, solamente en educación primaria bajó de 34.088 en 1985 a 18.572 en 1989.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Estos datos, así como los cuadros, son tomados de: Acuerdo SECAB-GTZ, Proyecto de materiales educativos para la educación básica. Perú (Documento de Trabajo), Lima, Julio de 1991

**Cuadro No. 1**

**EVOLUCION DEL GASTO DEL ESTADO EN EDUCACION PUBLICA**  
**Soles Constantes del año 1980**

<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL DEL GASTO POR ALUMNO</b>	<b>GASTO DE CAPITAL POR ALUMNO</b>
1970	88.9	2.9
1975	139.3	5.4
1980	114.1	6.4
1985	62.5	1.9
1986	80.5	6.9
1987	68.5	3.7
1988	37.4	1.3
1989	27.5	1.0
1990	19.8	0.6

Desgraciadamente, una consecuencia más de la situación que describimos como deterioro del funcionamiento del aparato estatal es la carencia total de información estadística en unos casos, y la dispersión o el uso político que se ha hecho de la misma, en otros, con la consecuente falta de confiabilidad. El proceso de regionalización y descentralización abre posibilidades de contar con información básica más cercana. Actualmente se realizan interesantes ensayos diagnósticos que merecen el apoyo necesario. Contar con información confiable y suficiente es un factor básico para la investigación y la planificación. La investigación social para la elaboración de políticas sociales tiene en este campo una tarea de grandes dimensiones.

**Cuadro No. 2**

**PARTICIPACION DEL GASTO DEL SECTOR EDUCACION**  
**RESPECTO AL DEL GOBIERNO CENTRAL (millones de intis)**

<b>AÑOS</b>	<b>GOBIERNO CENTRAL (1)</b>	<b>SECTOR EDUCACION (2)</b>	<b>RELACION (3 = 2/1)</b>
1985	44,314	5,907	13.3
1986	76,685	10,855	14.2
1987	131,215	24,852	18.9
1988	680,865	109,443	16.1
1989	16,374,740	2,549,115	15.6

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto

## **Calidad: el Nuevo Reclamo**

Es importante constatar que aún en medio de dificultades, se desarrollan experiencias de innovación pedagógica y que, a nivel de pobladores, maestros y padres, se abre paso una inquietud creciente por las deficiencias existentes en la calidad del servicio. Entre los factores que inciden en la baja calidad están las pésimas condiciones de la infraestructura educativa, la inadecuada formación de los maestros y su desprofesionalización creciente, su salario disminuido, los materiales educativos de baja calidad o inexistentes, los programas curriculares anacrónicos, las metodologías desactualizadas y una organización escolar que no favorece la renovación.

De estas variables queremos retomar aquella que se refiere al magisterio que en los últimos años ha sufrido un fenómeno creciente de desprofesionalización. En 1985 el 24% de los profesores no poseía título, en 1990 se había sobrepasado el 50%. La cifra puede haber aumentado ya que los egresados de los centros de formación no cubren la demanda, con lo cual cada año se acumula el déficit; la disminución de los salarios ha obligado a muchos a buscar trabajos mejor remunerados, y los cargos han ido siendo ocupados por personal no calificado, con las respectivas consecuencias sobre la calidad del servicio.

## **Organización del Estado: Lo Viejo y lo Nuevo**

En los últimos años, especialmente en el último quinquenio, hemos asistido a la descomposición del Estado. El desproporcionado crecimiento del aparato estatal no es planificado, respondiendo a prácticas políticas de vieja data como el clientelaje. Entre 1980 y 1985 la administración educativa aumentó en un 50% los nuevos puestos. Entre 1986 y 1990 se incrementó el número de puestos en más de 120%, el rubro de remuneraciones llegó al 90% del presupuesto del sector y los gastos de inversión tan sólo al 10% o menos. Por último, los cambios de los planes de educación han correspondido más a la voluntad protagónica de los partidos políticos en el gobierno, e incluso de los ministros, que a criterios técnicos o a la búsqueda de consensos que garanticen su estabilidad y continuidad. Esto ha sometido al sistema educativo a tales vaivenes que varios programas paralelos se mantienen vigentes, con el consiguiente descrédito para quienes los ejecutan: los maestros.

A esto hay que agregar la corrupción e inmoralidad permitida por aquellos que asumieron funciones de gobierno, usándolas en beneficio personal o partidario y no al servicio de la población. En medio de este panorama, se desarrolla ahora un proceso de regionalización que con muchas dificultades trata de encontrar sus cauces y que representa cambios importantes frente al manejo estatal centralizado.

## ***IMPACTO DEL PROGRAMA ECONOMICO***

A partir de la aplicación del programa económico del actual gobierno en julio de 1990, cambia la lógica: se acabó la feria y hay que pagar los platos rotos. En el Perú cada niño al nacer debe ya US\$ 1000 que deberá pagar si sobrevive. Los costos sociales de estos programas de ajuste son muy grandes. Veamos sus efectos en educación.

## Cobertura

En el sector Educación las medidas económicas se toman en 1990 a mitad del año escolar, lo que juega a favor porque el gasto más grande, correspondiente a matrícula, compra de libros y uniformes, etc, ya había sido hecho por los padres. Un efecto de inercia mantiene al alumnado en las escuelas. El programa de emergencia y otras medidas que se ponen en marcha pueden ser favorables pero no evitan que el deterioro en las condiciones de la educación se agrave ni que el rendimiento escolar se vea mermado. Sin embargo, los efectos más graves van a ser los que se contemplan al momento de la matrícula de 1991.

El Cuadro 3 constituye el resumen de la información recopilada para la determinación de la matrícula existente en los colegios del Estado a mayo de 1991. El estimado de deserción encubierta está basado en datos obtenidos a través de consultas y visitas efectuadas a colegios durante los primeros 15 días del mes de abril y los 15 primeros días del mes de mayo, para el caso de Lima Metropolitana, y durante la segunda quincena del mes de junio para provincias. Con relación a estas últimas la información es todavía incompleta por las limitaciones de distancia, pero se tienen datos de Cusco, Puno, Arequipa, Tacna y Junín.

Es indispensable una investigación sobre el tema. No podemos hacer propuestas si no conocemos las dimensiones y características del problema. No sabemos niveles, modalidades, turnos y lugares en que se da con más fuerza la deserción. Presumimos las causas: dificultades de los padres para cubrir el gasto en educación y para dejar de percibir el aporte del trabajo infantil, sumadas a la falta de expectativas de una educación que no sirve para cambiar su estatus. Estas presunciones deben ser confirmadas.

Cuadro No. 3

### MATRÍCULA Y DESERCIÓN DE LOS ALUMNOS (En miles)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Matrícula	Matrícula proyectada	Matrícula oficial	Deserción cifra oficial	Deserción encubierta estimada	Deserción* total
1990	1991	1991	1991	1991	1991
7,254	7,667.0	6,287	1,380.0	766.7	2,146.7
95%	100%	82%	18%	10%	28%

(1) Matrícula global según el Ministerio de Educación para 1990

(2) Proyección de matrícula para 1991 según tasa promedio de crecimiento del período 1988-1990

- (3) Matrícula para 1991 según cifras oficiales del Ministerio de Educación
  - (4) Deserción calculada según las cifras dadas por el Ministerio de Educación
  - (5) Deserción encubierta, no registrada en las Unidades de Servicios Educativos porque los planteles esconden la información para que no disminuyan planillas de profesores o para que éstos no sean declarados excedentes y removidos de sus cargos.
- \* Se entiende como deserción los alumnos que habiendo estudiado el año 90 no se han matriculado el año 91.
- 

De cualquier forma, hay más de 1,300,000 niños y jóvenes que se encuentran en las calles trabajando o intentando hacerlo para sobrevivir. ¿Cuáles pueden ser los efectos en términos de incremento de la violencia política, de la delincuencia, del crecimiento del analfabetismo? ¿Cuáles en términos de desarrollo tecnológico o de expectativas juveniles que se canalizaban a través de sus aspiraciones educativas?

## **Calidad**

Frente a un panorama como el descrito, los planteamientos sobre calidad de la educación pueden parecer exóticos. ¿Cómo se puede reclamar calidad? La infraestructura educativa, por poner un ejemplo, ha sufrido su prueba más grande con la epidemia del cólera que puso de manifiesto la precariedad de los servicios. Pero, pese a ello, las aspiraciones de calidad están ya presentes en el magisterio, en los padres de familia y en los estudiantes y tienen que acompañar las propuestas de recuperación del alumnado.

## **Organización**

La última medida del programa de incentivos para el retiro voluntario de los trabajadores administrativos, ha sido aplicada sin un criterio de planificación previa sobre las dimensiones del nuevo Estado, sus características y servicios indispensables, en función de un proyecto de mediano y largo plazo. Esto es una demostración más de la desconexión entre el diseño de la política económica, que tiene sus propias reglas, y las necesidades de atención de los sectores sociales. Tampoco se ha pensado en cuáles pueden ser sus efectos dentro de una estrategia de desarrollo.

## ***LA EXPERIENCIA DE LA GESTION: DE LA TEORIA A LA PRACTICA***

No es el propósito hacer un recuento testimonial de todo lo que se pretendió, planeó o hizo en la gestión ministerial que me tocó dirigir. Sólo intentaré señalar algunos elementos que nos permitan encontrar en lo actuado algunas pistas de reflexión para el tema que nos ocupa. Lo hecho tiene como punto de partida muchas experiencias anteriores y algunas intuiciones de quienes desde el Ministerio o fuera de él, asumimos el desafío de enfrentar los problemas de pasar de la teoría a la práctica, de la propuesta a la acción.

## **Definición de los Ejes**

Es importante señalar que entre todo lo que se podría considerar básico en un plan de gobierno en Educación, por la coyuntura en que asumíamos este cargo, se fijaron para el trabajo tres ejes fundamentales: emergencia; reestructuración del Estado; y búsqueda de consensos para un proyecto educativo. Voy a referirme exclusivamente al primero, no sólo porque es el que mayor alcance y desarrollo consiguió, sino porque es el que mejor muestra posiciones sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas.

## **El Programa de Emergencia: "La Escuela Defiende la Vida."**

Desde un inicio el programa de emergencia tuvo la primera prioridad. Al darse las medidas económicas, esta decisión se refuerza y se acelera su ejecución.

## **Descripción del programa**

La concepción fue siempre que un programa de emergencia debía servir para sentar las bases de cambios sustanciales en el terreno educativo, en la perspectiva de una educación que supere enfoques puramente asistencialistas. Por eso el programa buscó apoyarse y crear los mecanismos de participación y colaboración de los beneficiarios, de las organizaciones de base y de las comunidades educativas de cada escuela. En un país con la complejidad de problemas del Perú, debíamos rescatar el espacio escuela para ponerlo al servicio de la niñez y la juventud, debíamos potenciar las escuelas transformándolas en "Centros de Atención Integral", articulando en una misma estrategia acciones pedagógicas, nutricionales, de salud y generación de empleo.

El programa de alimentación escolar atendió en el mes de agosto de 1990 (antes de cumplir un mes) 750,000 raciones diarias en Lima; al cabo de cuatro meses se distribuían 2,300,000 a nivel nacional. Los mecanismos de gestión permitieron lograr el abaratamiento en los costos de 13 a 6 centavos de US dólar por ración. En algunos lugares se duplica la atención porque se consiguen recursos complementarios. En mayo de 1991 se constató que en Piura, con base en sus remanentes, se continuaba atendiendo a los estudiantes cuando oficialmente el programa no funcionaba en provincias. Todo esto se consigue gracias al tipo de administración y a la gran iniciativa local que ahorra recursos e invierte con eficiencia.

Evaluaciones posteriores con participantes directos del programa a nivel nacional, nos confirman que éste tuvo además efectos no previstos originalmente como: reactivación de la economía campesina en los lugares donde los alimentos se compraron directamente a los productores, y generación de 2,500 puestos de trabajo sólo con el funcionamiento de las panaderías autogestionarias. A pesar de ser una experiencia nueva y de un volumen tan grande, las pérdidas acusadas son mínimas, menores que las que registran como normales los organismos con trayectoria en este campo. Consideramos que si se evitó el lucro o malversación fue porque se crearon los mecanismos de control social que permitieron detectar y corregir los errores a tiempo.

La escuela, como Centro de Atención Integral, debía ofrecer nuevos contenidos curriculares, orientados a la comprensión de la realidad y al dominio de conocimientos vinculados al cuidado de la salud y la nutrición. Por consiguiente, se pone en marcha, en



coordinación con el Ministerio de Salud, un plan que contempla el diagnóstico de la tuberculosis, la vigilancia nutricional en los primeros grados, y se crean instancias que permitan una coordinación permanente y una integración de las acciones. De manera conjunta se capacita a docentes sobre medidas preventivas contra las enfermedades más comunes y se dota de "Botiquines Escolares" a las escuelas de sectores marginales. El éxito de la campaña de vacunación -octubre 90- es una buena muestra del esfuerzo intersectorial.

Esta presentación no pretende negar la existencia de los problemas o deficiencias. Mucho de lo planeado se quedó en el papel, el aspecto educativo prácticamente no fue desarrollado y el de generación de empleo fue colateral, apenas incipiente. Sencillamente, lo que se quiere es intentar dar una respuesta a la pregunta: ¿Cuáles fueron los mecanismos que funcionaron para que, en medio de la situación que hemos descrito en el diagnóstico, se pudieran lograr resultados como estos? Las personas que asumieron la responsabilidad tienen el mérito de la creatividad y honestidad y no es nuestra intención desmerecer este aspecto, pero éste no es sin duda el único factor.

## Hipótesis y constataciones

Aventuramos aquí algunas hipótesis sobre cuáles fueron algunos de los enfoques y mecanismos que se pusieron en marcha con el proyecto. Hemos detectado algunos:

- **Integralidad.** La emergencia nos ayudó a romper los enfoques parciales. Objetivos como el de atender las necesidades básicas de los estudiantes, ubican a la escuela como el lugar privilegiado donde se concentra la población objetivo: niños y jóvenes en edad escolar. Al mismo tiempo sabemos que esta atención es condición para el buen desarrollo de las actividades propiamente educativas. La integralidad se consigue cuando los enfoques ponen a los sujetos en el centro de la atención. Se analizan de esta manera las necesidades de los sujetos y la complejidad de relaciones que existen entre ellas, pues es también así, de manera integrada y compleja, como se presentan los problemas a las personas. El lema acuñado "los niños son primero" es producto de este entendido.
- **Intersectorialidad.** La integralidad de los enfoques nos lleva a la intersectorialidad en la planificación, ejecución y evaluación de los programas. La experiencia más fructífera se tiene con el Ministerio de Salud. Para ello se tuvo que comenzar por crear los organismos apropiados porque no existían. Se crea en el Ministerio de Salud la "Dirección de Salud Escolar" como responsable de la coordinación permanente con el Sector Educación que, a su vez, creó el programa de emergencia "La Escuela Defiende la Vida". La eficiencia y economía son también beneficios que se pueden obtener del trabajo intersectorial, tanto porque se evita la duplicidad como porque se potencian los recursos al integrarlos. El desafío de armar presupuestos con áreas integradas alrededor de proyectos debe intentarse.
- **Descentralización.** La descentralización se presenta como una exigencia si se quiere lograr masividad en los alcances y democracia en las prácticas. En consonancia con el proceso de regionalización, Educación y Salud instalan los consejos de concertación que nos permiten tener canales de comunicación permanente y una instancia fundamental de toma de decisiones. Sin embargo, eso no queda ahí, la descentralización de las decisiones tiene que ir más allá. Los acuerdos con los gobiernos locales son fundamentales y fructíferos porque el espacio local es privilegiado en los enfoques integrales. Fue muy importante también llegar a la propia organización de base. La creación de los consejos educativos en las escuelas,

donde se organizan padres, alumnos, maestros y, algunas veces, miembros de las comunidades, hace que se cuente con la primera instancia de decisiones. Las ventajas radican en la cercanía a los problemas, en la representatividad de los intereses y en la vigilancia eficiente, indispensable para la correcta ejecución de los proyectos.

- **Flexibilidad.** Otro criterio que primó fue el de la flexibilidad en los procedimientos. Conscientes de lo reciente y, por tanto, del diverso estado de funcionamiento y composición política de los gobiernos regionales, se flexibilizó la definición de quiénes eran los interlocutores en cada caso. Se intenta recorrer los caminos establecidos y fortalecer el proceso de descentralización del gobierno, pero la no existencia, el mal funcionamiento o la falta de voluntad de una instancia no detienen el programa.
- **Relación Estado-sociedad.** El Estado se encuentra en la situación descrita en la parte del diagnóstico. Es necesaria una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Hay que encontrar nuevas formas de relación para establecer complementariedad en las funciones que potencien los recursos y garanticen canales de participación más democráticos. Este enfoque puede contribuir a alimentar el diseño de un nuevo Estado que está por construirse.

Por diversas razones y trayectorias anteriores, desde el Ministerio de Educación se solicita la colaboración de diferentes instituciones de la sociedad que cuentan con recursos y posibilidades que el Estado no tiene en este momento. El programa de emergencia nos permite esta licencia. Se llama a las instituciones de la Iglesia Católica y a toda la red nacional de organizaciones no gubernamentales (ONGs). El presupuesto íntegro del programa "La Escuela Defiende la Vida" se maneja a través de estas redes de instituciones con agilidad y seriedad. Se reducen los trámites engorrosos y los gastos administrativos. Para que se tenga una idea de volúmenes, podemos indicar que la transferencia total recibida del Programa de Emergencia Social es equivalente a US\$ 11,118,895. El programa ejecutado se eleva a US\$ 9,473,422. Los gastos administrativos realizados son equivalentes a US\$ 8,714, lo que significa que representaron el 0.09% del programa ejecutado.

No se puede caer en el simplismo de creer que esto puede mantenerse o reproducirse con las mismas características, o que puede reemplazar al Estado en sus responsabilidades; lo que se busca es mostrar la complementariedad que se logra en nuevas articulaciones posibles entre el Estado y la sociedad.

Queremos señalar que el ensayo realizado de buscar la complementariedad del Estado con las organizaciones sociales, es positivo en la medida que éstas no pierdan su identidad, que tengan funciones bien delimitadas y que se logre una articulación en torno a objetivos comunes. Creo que las ONG que participaron lo hicieron con el convencimiento que eso les permitía abrirse a perspectivas más grandes de trabajo, llegar a grupos poblacionales más amplios y aportar desde sus experiencias, en muchos casos sectorializadas, a la realización de proyectos más integrales.

La formación de consorcios, redes, mesas de trabajo, que demuestran una corriente orientada a juntar recursos y reflexiones, fue reforzada en la medida que se contribuyó a demostrar los beneficios de trabajar juntos dejando de lado desconfianzas. La relación de las ONG entre sí, de las ONGs con el Estado e inclusive de las ONGs con organismos de financiamiento, pudo mejorarse enormemente en esta forma. Con este apoyo, el Estado recibió capacidad de gestión, agilidad, capacidad profesional y una buena relación con la población y sus organizaciones. Este tipo de articulación debe explorarse más ampliamente.

- **Participación y control social.** No sólo por principio democrático, sino también como recurso para lograr eficiencia, la participación efectiva de la población tiene que ser tomada en cuenta. Esto requiere algunos elementos fundamentales, entre ellos un manejo claro de la información que no sólo se refiere a los objetivos y metodologías de los programas sino también al manejo de los recursos económicos. En nuestro caso, la información fue difundida de manera directa, por escrito e inclusive por los medios masivos de comunicación. Esto permitió a los interesados vigilar la correcta ejecución en los lugares donde funcionaron efectivamente los Consejos Educativos. En los casos en que algunas autoridades locales pretendieron aplicar manejos impropios, tuvieron que enfrentarse a estas organizaciones. Esto evitó la imposición de sanciones desde el gobierno central, lo que por el tamaño del programa, hubiera sido imposible de hacerse en forma eficaz.

Por otro lado, esta participación ofreció una serie de recursos que potenciaron a los que aportaba el Estado. La capacidad y flexibilidad para recoger estos aportes fueron fundamentales. Significó también que en algunas zonas donde había una presencia de las fuerzas terroristas, éstas tenían que enfrentarse a la población y no a las autoridades estatales, en el caso de querer boicotear un programa que estaba al servicio del pueblo.

- **Relación programa social-reactivación productiva.** A pesar de que no hemos podido profundizar la relación del programa con el incentivo a la producción, la experiencia ha mostrado cómo un programa de este tipo podría contribuir efectivamente a la reactivación de la economía, concretamente la campesina.

Se constató que, desde el inicio, las organizaciones sociales (comunales, federaciones, asociaciones) se pusieron en marcha con gran rapidez. Se organizaron ferias especiales donde se compraban los productos para el programa. Este consumo de productos locales, que partió de la política de no gastar en transporte y de no cambiar los hábitos alimenticios de la población, logró un efecto adicional: las compras locales inyectaron en el campo un dinero que fue inmediatamente reinvertido en la siembra de nuevos productos. En palabras de un campesino "esto es mejor que el banco agrario porque además no nos quedan deudas".

## ***Y AHORA, ¿QUE?***

Terminaré con algunas preguntas que pueden ser útiles para la investigación al servicio de la formulación de políticas sociales.

- ¿Cuáles son los mecanismos para romper los círculos viciosos que nos llevan a la inviabilidad y al colapso? ¿Cuál es el aporte de las políticas sociales en este desentramamiento?
- ¿Cuál es el aporte de lo educativo en el diseño y ejecución de las políticas sociales? ¿Cuál es el aporte de éstas en el diseño de las políticas globales de desarrollo en momentos de profunda crisis? ¿Cuáles son las instancias para el diseño de políticas integrales que permitan romper la sectorialización de las mismas?
- ¿Cómo podemos precisar la relación que debe haber entre programas económicos y programas sociales tanto desde una perspectiva ética como desde el punto de vista de la eficacia?

- ¿Cómo se pueden identificar los recursos y potencialidades existentes en la sociedad que pueden ser aprovechados en el diseño de las políticas sociales?
- ¿Es posible hacer planteamientos que al mismo tiempo que intentan recuperar lo perdido en términos de cobertura educativa incidan en ganar calidad? ¿Podemos afirmar que el colapso en que ha entrado el sector Educación puede ser, paradójicamente, un detonante de renovación pedagógica educativa?
- ¿Cuál es el nuevo papel de la escuela como espacio de desarrollo de programas sociales integrales de salud, alimentación, cuidado del medio ambiente, generación de empleo, y cuál es la relación de estos programas con lo propiamente educativo? ¿Cuál es por tanto el nuevo papel del maestro como promotor social y educador y cuál es su participación en el diseño de las políticas sociales?
- En cuanto a la descentralización de las decisiones y la eficiencia de los sistemas, ¿cuál es el papel de los gobiernos locales como espacio privilegiado para el desarrollo de programas integrados?
- ¿Pueden los mecanismos de control social no sólo ser principio democrático sino también ser garantía de eficiencia en la evaluación y seguimiento de las políticas sociales?
- ¿Cuál es el aporte de las ONGs y otras instituciones de la sociedad en el diseño y ejecución de estas políticas sociales? ¿Cuál es el de las organizaciones sociales de base en la planificación, ejecución, fiscalización y evaluación de estas políticas?
- ¿Cómo investigar seriamente en medio de la emergencia? ¿Cómo no desligarse de la acción concreta y al mismo tiempo conservar la seriedad y eficiencia? ¿Cómo hacer para no desligar la emergencia de las propuestas de mediano y largo plazo?

Tenemos pocas respuestas, pero los caminos están trazados en alguna medida por las mismas preguntas que nos hacemos. En todo caso, desde los sectores sociales y específicamente desde la educación donde estamos comprometidos, se tiene que contribuir a hacer viable el país, a crear las condiciones que abran a los niños la posibilidad de encontrar un sitio en él. Se tiene que repensar lo actuado hasta hoy para recuperar el sentido ético de la acción política, recuperar el sentido común que establece una relación entre los intereses individuales y los colectivos. En última instancia, de lo que se ha estado hablando es de la forma de contribuir a la construcción de la nación peruana.

## **BIBLIOGRAFIA**

**CUANTO S.A.**

*Perú en Números 1990. Anuario Estadístico.* Lima.

**Fernández, Herman & Rosales, Jorge, 1990.**

*Educación, Una Mirada Hacia Adentro: "Analfabetismo, Repitencia y Deserción".* Lima: IPP.

**García Huidobro, Juan Eduardo, 1989.**

*Escuela, Calidad de Igualdad: "Los Desafíos para Educar en Democracia"* (Synopsis).  
Santiago: CIDE, 275.

**Hevia Rivas, Ricardo, 1991.**

*Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina: "Estado del Arte"*. Santiago: UNESCO/Reduc., 98.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática.**

*Perú: Compendio Estadístico 1990-91*. Vols. I y II, Lima.

**Ministerio de Educación.**

*Compendio Estadístico del Ministerio de Educación 1981-1990*. Lima.

**Miranda, Arturo, 1990.**

"Economía de la Educación". Ponencia presentada en el Seminario sobre *Economía y Crisis de la Educación en el Perú*. Tarea-Tinkuy, CEDHIP, IPEDEHP, CIDE, IPP, Colegio Atusparia, Revista Educando y Colegio La Casa de Carrión. Lima.

**Tarea, 1989.**

*Impacto de la Crisis en la Educación y Alternativas de Respuestas*. Lima: 94.

**Tarea, 1991.**

*Educación, Crisis y Alternativas de Respuesta para un Proyecto Educativo*. Lima: 87.

# LA CRISIS DE INDICADORES SOCIALES EN EL PERU

*Richard Webb<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

En un país como el Perú con tanta pobreza, crisis económica y conmociones de todo orden, la información no sólo es importante sino imprescindible para poder tomar medidas adecuadas. La urgencia social demanda que a la mayor brevedad se diseñe una política de largo alcance en este campo, tendiente no sólo a paliar los efectos de las medidas de estabilización, sino a atacar la pobreza estructural. Para ello se requiere de indicadores sociales que puedan ilustrar la situación y las tendencias de las condiciones sociales que son, o deben ser, objeto de medidas.

## **¿POR QUE SON IMPORTANTES LOS INDICADORES SOCIALES?**

Los indicadores deben proporcionar información sobre el grado en que las condiciones existentes responden a objetivos sociales generalmente aceptados y el ritmo con que se están logrando estos objetivos. Dicho de otro modo, los indicadores sociales deben centrarse en tres puntos: los aspectos principales del bienestar; el desempeño, la eficiencia y la eficacia de los distintos programas sociales; y la distribución del bienestar y del uso de los servicios sociales, así como de los beneficios derivados de ellos.

En consecuencia, los indicadores sociales son importantes para describir las condiciones sociales e identificar aquellas que requieren medidas correctivas, para fijar objetivos a este respecto, y para determinar las realizaciones generales de los programas y políticas sociales.

En este marco, una base de datos sociales debe proporcionar:

- Datos disponibles regular y rápidamente.

---

<sup>1</sup> Peruano. Economista, MA. Universidad de Sr. Andrews (1960); PhD en Economía, Universidad de Harvard (1960-1963). Economista en el Departamento de Investigaciones del Banco Central de Reserva del Perú (1963-1969). Director del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Perú (1969-1971). Profesor visitante de la Universidad de Princeton (1971-1975) y Economista del Departamento de Desarrollo de Economía del Banco Mundial (1975-1980). Presidente del Banco Central de Reserva del Perú (1980-1985); Consultor (1986-). Miembro de la Secretaría General del Grupo de Trabajo sobre Productos Primarios en Africa, de las Naciones Unidas.

- Indicadores de la situación de la población en general y de los grupos más pobres, desagregando la información por categorías socioeconómicas y por regiones.
- Indicadores de los programas que se encuentran en ejecución tanto de carácter permanente como de tipo compensatorio.
- Indicadores de evaluación de la política social. ¿Qué se hizo, con cuánto se hizo, calidad de lo que se hizo y por qué se dejó de hacer algo?.

## ***¿CUAL ES LA SITUACION ACTUAL DE LOS INDICADORES SOCIALES?***

Muchos de los datos que se requieren para cubrir los aspectos antes mencionados presentan actualmente en el Perú una serie de deficiencias y problemas, o son inexistentes. La siguiente es una reseña de la situación en las áreas sociales más importantes.

### **Salud**

Los principales indicadores de situación disponibles en esta área son:

- Tasa de mortalidad infantil. Número de defunciones de menores de 12 meses en un determinado año, por cada 1.000 nacidos vivos.
- Tasa de mortalidad materna. Número de defunciones de madres embarazadas dentro de los 42 días siguientes al término del embarazo, por cada 10.000 nacidos vivos.
- Mortalidad por causas.
- Morbilidad infantil y de la población.
- Población asegurada por el Instituto Peruano de Seguridad Social.
- Recursos humanos e infraestructura .

Estos indicadores presentan graves deficiencias. En primer lugar, conviene recordar que la información referida a las tasas de mortalidad infantil y materna que se presentan en la actualidad, son sólo una extrapolación de los datos censales corregidos por encuestas que no fueron diseñadas para averiguar exclusivamente la mortalidad infantil. Por otro lado, la mortalidad materna tiene un componente de sub-registro difícil de medir por cuanto sus niveles se refieren a defunciones hospitalarias. Parte de estas deficiencias se pueden corregir recurriendo a las estadísticas vitales. No obstante, éstas presentan un nivel elevado de sub-registro además de una difusión bastante tardía, lo cual es reconocido por las mismas instituciones estatales.

Problemas similares de déficits y sub-registro se dan también en la información de morbilidad que proporciona el Ministerio de Salud. Posiblemente, parte de las abstenciones

tienen su explicación en la deficiente cobertura de los entes de recolección, en la falta de educación civil respecto a los registros y, finalmente, en el largo y lento camino que recorre la información hasta la oficina de estadística central del Ministerio, que va paulatinamente distorsionando y perdiendo parte de la información. En fin, los datos de situación que presentan menos problemas son los relativos a la cobertura del Instituto Peruano de Seguridad Social y a los recursos humanos e infraestructura del sector.

Los indicadores de ejecución del sector salud son mucho más limitados. La información disponible sólo está referida a algunas actividades del Ministerio de Salud como:

- Control de las infecciones respiratorias agudas (IRA).
- Control de las enfermedades diarréicas agudas (EDA).
- Control del síndrome de inmuno-deficiencia adquirida (SIDA).
- Control del cólera.
- Campañas de vacunación (VAN).
- Programas de planificación familiar.

De cada uno de estos programas, el Ministerio proporciona sólo la información sobre número de beneficiarios, no sobre costo del programa. En general, la información del gasto ejecutado del sector es bastante limitada, tanto la relativa a gastos de carácter permanente como a programas especiales.

Finalmente, cabe señalar que el sector no cuenta con indicadores de evaluación de la política sectorial. Por lo tanto, no se tiene una idea precisa de la significación de los programas en la atención a la población bajo riesgo, de la calidad de los servicios y del impacto de cada actividad o programa en el mejoramiento de la salud de la población. Tampoco se evalúan otros problemas que afectan el sector en cuanto a su calidad y cobertura como, por ejemplo, las huelgas de médicos y enfermeras que paralizan los servicios de salud por períodos considerables.

## **Nutrición**

Los indicadores que revelan el estado nutricional de la población son los más escasos. En el momento actual sólo se cuenta con información sobre:

- Número de niños por grados de desnutrición.
- Número de niños que presentan deficiencias de yodo.
- Número de pacientes con tuberculosis (TBC).

Esta poca información disponible presenta además un retraso considerable. Los datos de desnutrición provienen de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud llevada a cabo en 1984 y los de deficiencia de yodo de una encuesta en la Sierra peruana realizada en 1985. De esas



fechas hasta ahora, no se tiene una referencia actualizada, salvo alguna estadística puntual recolectada por los organismos que ejecutan programas con ayuda alimentaria en zonas urbano-marginales y, ocasionalmente, en zonas rurales. El número de pacientes con TBC lo proporciona el Ministerio de Salud y por lo tanto presenta las deficiencias de registro antes mencionadas.

En esta área no se cuenta con otra información de igual importancia para diagnosticar el estado nutricional y poder definir la población que debe ser objeto de programas y/o políticas específicas, como el número de niños y el número de madres gestantes o lactantes con riesgo nutricional en situación de pobreza.

Como indicadores de ejecución en este campo se dispone de los datos de los distintos programas estatales administrados por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) y ejecutados en coordinación con diversos organismos no gubernamentales como PRISMA, CARE, etc. Se cuenta por lo tanto con información de los siguientes programas:

- Programa de Alimentación y Nutrición (PANFAR) que beneficia a las madres gestantes y lactantes; a los niños menores de 3 años y a los niños preescolares entre 3 y 5 años.
- Programa de Desarrollo Integral con Apoyo Alimentario (PRODIA) que relaciona a los centros de salud con los comedores populares.
- Proyecto Rural de Alimentación y Salud (PRAS), que beneficia a madres gestantes-lactantes en comunidades campesinas. Sólo se desarrolla en áreas rurales del departamento de La Libertad.
- Proyecto de Asistencia Técnica - Programa de Alimentación Materno-Infantil (PAT-PAMI).
- Programa de Alimentación Escolar (PAE). Este programa que beneficia a niños en edad escolar, se desarrolla en los departamentos de Ancash, Cajamarca, Cusco y Puno, y en las provincias de Lima y el Callao.
- Programa de alimentación complementaria a pacientes de TBC y familias.

Al igual que en el caso de los programas de salud, la información se refiere sólo al número de beneficiarios, obviando los datos de costos. De otro lado, cabe señalar que este conjunto de programas constituye sólo una parte del esfuerzo global en esta área. La creciente participación del sector privado en la gestación y conducción de programas de complementación alimentaria y la diversidad de instituciones y organismos que participan, dificulta la sistematización completa del conjunto de programas ejecutados. Muy poco se conoce sobre el esfuerzo comunitario a partir de los comités del programa del vaso de leche para niños en las escuelas y los comedores en los barrios populares. Se requiere sistematizar los esfuerzos de las distintas instituciones.

Más grave es aún la situación de los indicadores de evaluación en este campo. No se cuenta con información sobre la eficiencia de los programas, ni se realiza el seguimiento de la situación de las personas atendidas por los programas, ni del apoyo alimentario enviado a la población-objetivo. De otro lado, esta falta de indicadores de evaluación, da lugar a que se crucen una serie de actividades ejecutadas por los distintos organismos, originando duplicaciones de apoyo a ciertos grupos de población y dejando en el desamparo a otros.

## Educación

Sobre este sector, considerado como pieza fundamental para el desarrollo de las capacidades humanas, las estadísticas oficiales brindan una serie de datos e indicadores de desempeño. No obstante, hay una serie de limitaciones sobre la calidad y eficiencia del sistema. Los indicadores de situación proporcionan datos al nivel nacional y departamental sobre:

- Número de alumnos matriculados por nivel, sexo y modalidad.
- Número de docentes por categoría.
- Número de centros educativos estatales y particulares.
- Número de analfabetos por sexo.

Se cuenta, asimismo, con determinados indicadores de la eficiencia educativa como tasas de deserción y tasas de repitencia por grados y niveles. De otro lado, los indicadores de ejecución están referidos solamente a los programas que el Ministerio de Educación brinda mediante sus distintas modalidades dentro del sistema formal, o por medio de los siguientes programas especiales:

- Educación inicial no escolarizada.
- Alfabetización.
- Educación bilingüe intercultural.
- Capacitación de docentes.
- Educación ocupacional.
- Capacitación para padres de familia.

Sobre la ejecución de la política social en este campo se conoce el gasto de gobierno sectorial de manera global, no así el costo desagregado por niveles, modalidades, grados, regiones, etc.

Todos estos datos e indicadores de situación y evaluación proporcionan cierta evidencia cuantitativa sobre la atención educativa, no sobre los contenidos. A modo de ejemplo, podemos citar el aspecto curricular en el cual las estructuras curriculares básicas confrontan limitaciones de tipo analítico, entre ellas, la carencia de análisis sobre las características psicosociales de los niños de las diferentes realidades socioeconómicas y culturales del país. Estas consideraciones podrían ayudar a definir contenidos curriculares y métodos de enseñanza acordes con las necesidades de aprendizaje del niño y adaptados a su contexto local y regional. La ausencia de estas consideraciones viene dando lugar a que se siga imponiendo a nivel nacional una estructura curricular única, sin considerar que el Perú es un país pluricultural, plurilingüe y multiétnico.

No se cuenta tampoco con la información necesaria sobre disponibilidad de textos y materiales educativos, aunque se reconoce que ésta es mínima.

Otro grave problema que atañe a la calidad de la educación impartida es la competencia profesional de los docentes y la metodología de enseñanza. Se menciona que un elevado porcentaje de maestros no tiene título pedagógico y que se utiliza todavía una metodología que insiste en el memorismo y el dictado. En este contexto, la ausencia de indicadores de evaluación también es evidente debido a que los programas que aplica el Ministerio de Educación no cuentan con la menor referencia de los resultados y aprovechamiento por parte de los alumnos. Igualmente, se conoce muy poco sobre el estado de la infraestructura escolar. Al marcado déficit de aulas, servicios básicos y equipamiento, se añade la obsolescencia y deterioro de los establecimientos estatales. No se tiene conocimiento sobre programas de mantenimiento, rehabilitación y renovación.

## **Vivienda**

La información sobre este punto presenta serias limitaciones para el análisis de la situación actual, dado que la última referencia a nivel nacional proviene del censo de 1981. Si bien se cuenta con información complementaria más actual, obtenida mediante la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-1986, sus características no permiten ciertos niveles de desagregación (departamental, provincial, etc.) de importancia para el diseño de políticas de vivienda y servicios básicos en el interior del país.

Se requieren indicadores de la situación en que habitan las familias peruanas con respecto a tipos de vivienda por áreas geográficas, hacinamiento, déficit habitacional, régimen de propiedad de las viviendas, tipo de abastecimiento de agua, desagüe de la vivienda, servicios de alumbrado, y otros servicios a la vivienda.

La información referente a indicadores de ejecución es bastante más limitada. Los programas de agua y alcantarillado, de electrificación y de otros servicios a la vivienda son de difusión restringida. De otro lado, no se conoce el alcance que estos programas tienen en el desarrollo de determinadas áreas, ni los criterios con que se priorizan estos servicios. También se desconoce cómo se administran los recursos destinados a la provisión de los servicios. Por ejemplo, mensualmente se cobra un monto para la ampliación de la "frontera eléctrica", sin embargo, los contribuyentes desconocen cuál es su destino.

Otras fuentes de información a las que se podría recurrir para conocer los esfuerzos en la construcción y mejora de la vivienda son las entidades crediticias (Banco Central Hipotecario, Banco de la Vivienda, cooperativas de crédito) o asociaciones privadas de construcción (Cámara Peruana de la Construcción, constructoras privadas, entre otras). No obstante, la heterogeneidad y dispersión de estas fuentes y la diversidad de criterios para la asignación de los créditos dificulta la sistematización y homogenización de los datos. Estas limitaciones dan lugar a una inequitativa distribución de recursos, en desmedro de las áreas más necesitadas.

La información sobre las zonas urbano-marginales es incompleta. Los asentamientos humanos que luego de varios años logran ser reconocidos como tales, ingresan a la estadística oficial y eventualmente pueden acceder al crédito y/o a los servicios del Estado. Sin embargo, se desconoce la situación habitacional de los asentamientos humanos no reconocidos. Finalmente, cabe señalar que muy poco se conoce sobre el esfuerzo privado en esta área. Muchas organizaciones no gubernamentales vienen prestando apoyo técnico-financiero a comunidades campesinas y áreas urbano-marginales.

## Empleo

La estadística sobre la situación del empleo se refiere únicamente a Lima Metropolitana a partir de la información que arroja la Encuesta sobre Niveles de Empleo que realiza el Ministerio de Trabajo anualmente. Cabe remarcar que, como consecuencia de la crisis económica, se dejó de realizar la encuesta en los años 1985 y 1988. A nivel nacional, sólo se tiene información de la encuesta realizada en los años 1978-79, además de los resultados censales de 1981. El Ministerio de Trabajo proporciona además información sobre la evolución del empleo en grandes empresas (100 trabajadores y más). De otro lado, el Instituto Nacional de Estadística proporciona estimaciones sobre el empleo público y privado.

Otros intentos de cuantificar la fuerza laboral y la situación del empleo a nivel nacional, la realizan instituciones públicas como el Instituto Nacional de Administración Pública, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación. Otras instituciones públicas y privadas realizan también estudios específicos de la situación del empleo.

Los indicadores más difundidos en este campo son población económicamente activa, (PEA) por sectores económicos, PEA por niveles de empleo, PEA por sectores público y privado, índices de empleo en Lima Metropolitana, horas-hombre perdidas, y huelgas por actividad económica y causas.

Uno de los problemas que enfrenta el análisis del empleo se deriva de la segmentación que presenta el mercado laboral peruano, donde el sector informal representa una parte sustantiva. No obstante, las categorías de análisis se refieren básicamente al ámbito formal. Un intento de cuantificación fue el que realizó el Ministerio de Trabajo en el año 1984 con la Encuesta a Estratos no Organizados en Lima Metropolitana. El Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) aplicó la misma encuesta en 1986 y el Ministerio de Trabajo presenta una desagregación formal e informal de la PEA para 1990. No obstante, todavía persisten las discusiones de tipo conceptual y operativo para caracterizar este complejo sector, especialmente en el momento actual en que un porcentaje significativo de la mano de obra se ha volcado hacia actividades aparentemente informales.

Si bien la estadística de empleo es parcial dado que está referida básicamente a Lima Metropolitana, la situación económica de los últimos años indica el deterioro de la situación ocupacional. Con miras a paliar en algo los efectos de la crisis se realizaron algunos programas de generación de empleo temporal, entre los que se destacan el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y el Programa de Empleo Masivo (PROEM). Existen algunos resultados de ejecución de los programas mencionados, especialmente del PAIT, pero se carece de una evaluación de los efectos sobre el empleo y los niveles de ingreso de la población participante.

Finalmente, conviene resaltar los principales problemas que enfrenta el análisis de la situación del empleo a partir de los datos que proporcionan las encuestas específicas: series históricas incompletas; definición del subempleo a partir del salario mínimo legal de 1967 indexado año a año, lo cual provoca distorsiones de interpretación del indicador; y uso de "proyecciones" que en general son extrapolaciones de tendencias que no necesariamente reflejan la realidad económica.

## **Medio ambiente**

El análisis del medio ambiente en el Perú se circunscribe a los siguientes problemas: contaminación de aguas marinas, lagunas y ríos, contaminación del aire, depredación de fauna y flora, problemas de ruido, desertificación y deterioro de los suelos, y radioactividad.

El tratamiento estadístico del sector medio ambiente se dificulta por la variedad de instituciones y organismos que actúan en el campo, lo cual conduce a la ausencia de un diseño orgánico global. En efecto, los esfuerzos por mantener la estabilidad del medio ambiente se realizan dentro de un esquema complejo que incluye más de veinte direcciones en seis ministerios, como la Dirección General Salud (DIGESA) en el sector Salud y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrografía (SENAMHI) en el sector Defensa, así como organizaciones regionales y municipales. Todos ellos forman una Comisión Nacional que actualmente viene trabajando con el Instituto Nacional de Planificación en la elaboración de una política ambiental. La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) es la entidad principal que hace el seguimiento al estado del medio ambiente. La estructura actual del sector ambiental aumenta la posibilidad de duplicación de esfuerzos, de competencia por los escasos recursos y de conflictos entre las dispersas oficinas encargadas del sector.

Actualmente, la información de este sector es limitada y su calidad discutible. Así, la información referida a la contaminación proviene sólo de estudios puntuales y periódicos. De otro lado, no se hace un seguimiento sistemático de la información. En otros casos, como el manejo de algunos recursos naturales en la selva, la información consiste en estimaciones basadas en datos desactualizados (como el último Censo Agropecuario de 1971-72).

El Código del Medio Ambiente, creado en septiembre de 1990, es un paso importante para el país, aunque actualmente el gobierno tiene poca capacidad regulatoria para asegurar que los lineamientos y metas allí expuestos se realicen.

## **CONCLUSIONES**

La crisis provoca falta de recursos para las instituciones que se dedican a la acumulación estadística, no permitiendo la continuidad en el acopio de la información además de una fuga de técnicos especializados. Un ejemplo claro es la dificultad en la realización del próximo censo.

El sub-registro y el atraso en la recopilación y difusión son característicos de los sistemas de información. La información sobre áreas geográficas en conflicto social debido a la guerrilla y al narcotráfico, donde no existe control gubernamental, es sumamente escasa y sus datos se refieren prácticamente al censo de 1981.

Se asigna poca importancia a la atención de las necesidades básicas de la población. En efecto, las distintas fuentes productoras de información dan más importancia a los datos económicos que a aquellos relacionados con la dimensión humana. Hay una tendencia de las fuentes de información a generar estadísticas cuantitativas y obviar datos que enriquezcan su interpretación.

Los esfuerzos de recopilación de información se concentran en Lima Metropolitana, casos típicos son el índice de precios y la tasa de desempleo. Hay desaprovechamiento de encuestas de gran envergadura, donde la cantidad total de datos no es procesada y menos aun aprovechada. Los análisis que se realizan son, en la mayoría de casos, de tipo académico y de circulación restringida.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Consejo Nacional de Población. CUANTO S.A., 1991**

*Metodología de Estimaciones de Población.* Documento de trabajo. Lima.

**CUANTO S.A., 1985-1986**

*Encuesta de Niveles de Vida en Lima Metropolitana: Julio 85-86.* Documento de trabajo. Lima.

**Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), 1988.**

*Encuesta Nacional de Nutrición y Salud a Familias de Alto Riesgo (PANFAR).* Lima.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1984.**

*Censos Nacionales: VIII Censo de Población y III de Vivienda. 1981. Resultados Definitivos.* Vol. A. Nivel Nacional. Volúmenes I y II. Lima.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1988.**

*Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 1986.* Abril, Lima.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática - Ministerio de Agricultura, 1986.**

*Encuesta Nacional de Hogares Rurales. Resultados Definitivos.* Diciembre, Lima.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática - Ministerio de Salud, 1986.**

*Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNSA 1984).* Enero, Lima.

**Ministerio de Educación, 1988**

*Informe de la Política Educación en Marcha: Bases para un Sistema Educativo Siglo XXI.* Setiembre, Lima.

**Ministerio de Salud, 1989.**

*Estadísticas de Salud.* Lima

**Ministerio de Trabajo y Promoción Social**

*Encuesta de Hogares sobre Niveles de Empleo.* Publicación Trimestral. Lima.

**Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 1980-1990.**

*Encuesta de Sueldos y Salarios en Lima Metropolitana.* Boletines trimestrales.

**Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 1985-1990.**

*Estadísticas de Empleo.* Boletines semanales. Lima.



# LAS POLITICAS SOCIALES EN EL DESARROLLO COLOMBIANO

*Juan Luis Londoño<sup>1</sup>*

## **DEL PESIMISMO AL OPTIMISMO EN LA POLITICA SOCIAL**

Durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico latinoamericano le asignó un papel bastante restringido a la política social. Acorde con las supuestas raíces de la desigualdad, y el "carácter pauperizador del capitalismo dependiente" que encontraron analistas de ancestro hegeliano, se creía prácticamente imposible que las sociedades mejoraran sus condiciones de vida por medio de acciones de política. No se le dio importancia al funcionamiento de los mecanismos de gestión social. El pesimismo sobre el desarrollo social, difundido y popularizado por notables académicos latinoamericanos con eco posterior en Colombia, no fue incompatible con instituciones muy débiles para atender los problemas de salud, educación, vivienda y saneamiento. Como consecuencia de esta visión, en muchos lugares del mundo, las escasas acciones en esta área se orientaron a la protección puntual de ciertas poblaciones y a la simple asistencia social, enfrentando los síntomas más visibles de las patologías sociales y distorsiones creadas por el desarrollo.

Por fortuna, esta percepción ha comenzado a cambiar radicalmente con las evaluaciones recientes sobre pobreza y desarrollo humano. Se ha hecho evidente el avance considerable, en muchos países, como consecuencia de políticas sociales ambiciosas, bien financiadas y dotadas con instrumentos eficaces. De esos exámenes se extraen varias conclusiones. Primera, la pobreza y la desigualdad pueden combatirse efectivamente con la acción decidida del Estado: no son flagelos con los cuales las sociedades tengan que convivir de forma indefinida. Segunda, la política social no puede considerarse en forma aislada de las cuestiones macroeconómicas y los problemas de desarrollo, ya que se relacionan en forma estrecha con ellos. Tercera, la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente. En ese contexto, es óptimo combinar la creación de condiciones para el surgimiento de nuevas oportunidades económicas y el aumento de la capacidad de los grupos más pobres para aprovecharlas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Colombiano. Economista, Ph.D. Universidad de Harvard. Consultor del PNUD (1988-1990), Sistema Económico Latinoamericano - SELA (1985-1986), Banco Mundial (1988). Asistente de Cátedra Universidad de Harvard, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia (1985) y de la Universidad Javeriana (1984). Actualmente es Sub-Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Sus áreas de interés son: distribución del ingreso, modelos macroeconómicos, políticas de ajuste y transformación estructural.

<sup>2</sup> En este diagnóstico coinciden cuatro evaluaciones recientes de los impactos de la política sobre el bienestar social. Véase Banco Mundial 1990, 1991 y PNUD, 1991a, 1991b.



La política social de este plan difiere fundamentalmente de la visión tradicional del desarrollo a la que nos tenían acostumbrados nuestros congéneres latinoamericanos. En lugar de gastos corrientes compensatorios, asignados a ciertas acciones puntuales, realizadas por instituciones débiles, la política social se orienta a fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos del Plan de Desarrollo en su conjunto. Así, la apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de capital humano, son los dos elementos fundamentales para un desarrollo más avanzado y equitativo del país en el futuro.

En esta perspectiva, la política social busca una mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población a la educación, la salud, la vivienda y el saneamiento. En conjunto, el impulso de estas tareas constituye un importante avance en la construcción de una verdadera infraestructura social que permita al país invertir en su gente, reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica, y consolidar la paz.

## ***EL DISEÑO DE LA POLÍTICA***

En términos de diseño de las políticas, las preguntas básicas son simples: qué hacer, a quien se orientará, quiénes y cómo lo harán, y cuánto valdrá.

El objetivo fundamental es ampliar la cobertura de los servicios de educación, salud, vivienda y saneamiento. Fortaleciendo el conjunto de las áreas de la política social, se otorga prioridad a las tareas básicas con mayor impacto sobre la población: la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social, y el acceso al agua potable.

Ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos, representa llegar a los grupos más pobres. Para lograrlo, no sólo se requiere de una expansión cuantitativa en la capacidad de las viejas instituciones, sino de un esfuerzo de focalización de los servicios sociales básicos hacia la cuarta parte de la población que registra las mayores carencias.

Para llegar con servicios sociales básicos a la población más pobre, a quien el Estado Central ha sido incapaz de atender en las últimas décadas, se requieren nuevos canales institucionales. Para ello se abrirá espacio a las entidades más cercanas a la gente, como por ejemplo los entes territoriales, fortalecidos por la descentralización y/o se inducirá la eficiencia de las acciones estatales, permitiendo la competencia de agentes no gubernamentales en la prestación directa de los servicios básicos.

Los nuevos canales institucionales para llevar servicios sociales básicos a los grupos más pobres, también requieren el desarrollo de nuevos instrumentos de acción. La historia del país da muestra fehaciente de que el gasto indiscriminado en artificios burocráticos, tiene una altísima probabilidad de no llegar a beneficiar en nada a los grupos de más bajos ingresos. Por ello se propone como alternativa, que permite una mayor eficiencia y más clara focalización, el uso creciente de subsidios directos a la demanda. Para la adquisición de vivienda, educación secundaria, atención de salud, e incluso nutrición. Finalmente, la participación de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios.

## ***LOS PROGRAMAS Y SUS METAS FISICAS***

La infraestructura social del Plan está compuesta por la atención a los servicios básicos de educación, salud y nutrición, y por el impulso a la acumulación de patrimonio en vivienda e infraestructura de acueducto y alcantarillado.

### **Apertura Educativa**

#### **Diagnóstico**

Los problemas de la educación han cambiado considerablemente en el país en los últimos años. Tras logros importantes en la universalización de la educación primaria en las zonas urbanas en los años sesenta y setenta, el país ha visto surgir insuficiencias considerables en el acceso a la educación primaria en las zonas rurales, en la culminación del ciclo completo de educación primaria en las ciudades y, sobre todo, en el acceso y culminación de la educación secundaria entre los jóvenes. A la par con estas insuficiencias cuantitativas, se han hecho más evidentes los problemas de calidad en todo el espectro educativo, incluyendo la educación universitaria. Estas dificultades tienen su origen, en gran parte, en el desarrollo institucional que el sistema educativo ha tenido en los últimos años.

En educación primaria, el problema es cada vez menos de acceso inicial que de retención, eficiencia y calidad. A diferencia del pasado, hoy en día más del 90% de los niños ingresan al primer grado, ubicándose el faltante especialmente en el área rural y en las zonas marginales de las grandes ciudades. Sin embargo, el 40% de los niños no logra terminar la educación primaria, al tiempo que una tercera parte de los cupos en las escuelas atienden a niños que superan la edad esperada, en su gran mayoría a causa de la excesiva tasa de repetición. Los problemas de calidad de la primaria se originan en la poca adecuación del currículum, el insuficiente tiempo efectivo de clase para los niños, la falta de materiales educativos, la ausencia de aprestamiento previo al primer grado, la baja calidad de la formación y la inadecuada capacitación de los docentes.

Los problemas centrales en la educación secundaria son la baja cobertura (la tasa de cobertura neta es apenas del 46%), la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, la dispersión del currículum y la desigual calidad de la enseñanza en las distintas regiones. La educación secundaria es, sin duda, el nudo crítico para el progreso de la educación colombiana. En la educación superior los principales problemas son la falta de calidad académica, la indefinición de la educación técnica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado.

La actual organización institucional, laboral y financiera de la educación, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el progreso de la misma. La prestación directa de los servicios educativos por el sector público ha dado señas fehacientes de debilidad para enfrentar las nuevas tareas, sin que paralelamente se haya abierto el espacio institucional y financiero para que entidades no gubernamentales desempeñen un papel más activo. Además, la organización centralista de la educación pública, sin especialización de funciones de acuerdo a las ventajas comparativas de cada nivel de Gobierno y con clara incapacidad para lograr una planeación y coordinación efectivas, va crecientemente en detrimento de los requerimientos de las regiones y la población.

## **Políticas**

En materia educativa, el Plan de Desarrollo tiene ambiciosas metas de cobertura, mejoramiento de la calidad y adecuación institucional. Las tareas requieren un fortalecimiento simultáneo de la oferta de servicios educativos por las entidades territoriales y no gubernamentales, y de la demanda de los mismos por parte de la población.

En su conjunto, la educación básica hoy beneficia las dos terceras partes de la población joven del país. El objetivo de la política es alcanzar una cobertura global del 80% para 1995, con el propósito de que al finalizar el siglo esta sea del 86%. Esto requiere para el Gobierno actual, una cobertura del 95% a nivel del grado inicial (año cero), que toda la población tenga acceso a la enseñanza primaria y expandir la cobertura de la secundaria hasta el 70%. Globalmente, ello representa la vinculación de casi un millón de niños y jóvenes colombianos al sistema educativo hasta 1995, y poco más de un millón en el segundo quinquenio de la década.

En materia de calidad las estrategias diseñadas comprenden: la creación del año cero en las escuelas públicas; el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, con base en pruebas aplicadas anualmente a los estudiantes; mejorar la capacitación de los docentes; la renovación curricular; la distribución de material didáctico a los estudiantes y de apoyo a los docentes; fomentar la investigación en todos los niveles; y, concentrar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, en la recolección y manejo de la información pertinente a la calidad de la educación universitaria.

En materia institucional se trata de combinar una educación pública más eficiente y equitativa con la prestación de servicios docentes por parte de entidades no gubernamentales. Para lo primero, el instrumento esencial será la descentralización de competencias y recursos para la educación, fortaleciendo la asignación de recursos según el número de niños educados en cada municipio. Para lo segundo, se crearán condiciones financieras que permitan a las familias escoger los establecimientos educativos con base en su calidad. Por ello, se ha ampliado el acceso del sector privado al crédito para construcciones educativas y se ha fortalecido la capacidad directa de pago de las matrículas a los estudiantes a través de becas.

Complementariamente, la hasta ahora creciente regulación administrativa de la oferta educativa privada será paulatinamente sustituida por la liberación del control administrativo de las matrículas y de las condiciones de entrada, y la promoción de la competencia a través de la provisión de información sobre la calidad de la educación en los distintos establecimientos, tanto en secundaria como en las universidades.

Finalmente, para hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación, son necesarios mecanismos que garanticen:

- a) La orientación del gasto público educativo y los subsidios a las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica y a los programas de desarrollo científico en las universidades.
- b) La canalización de las transferencias de recursos hacia las regiones con mayores necesidades, controlando su eficacia en el logro de metas educativas.

- c) La competencia entre instituciones públicas y privadas para ofrecer mejor y mayor educación.
- d) El acceso oportuno y expedito al crédito de educación, tanto a las familias para financiar estudios universitarios como a las instituciones públicas y privadas para financiar la ampliación de la cobertura.

## **Salud y Nutrición**

### **Diagnóstico**

En el pasado, ha existido una estrecha interacción entre la evolución de la salud de la población y las características y funcionalidad de sus instituciones. Es bien sabido el grado de atraso relativo que registraba el país en las primeras décadas del siglo, medido por los más diversos indicadores económicos y sociales. Ello también se evidenciaba en las condiciones de salud de la población. En realidad, el grado de atraso en materia de salud que registraba la población colombiana en los albores del siglo era impresionante: una esperanza de vida menor que la que hoy registran todos los países del mundo, y una mortalidad infantil mayor a la de los actuales países más pobres del mundo. Quizá ello podría justificar el enorme sesgo hacia la atención curativa y especializada en el sistema de salud y la falta de focalización de sus instituciones e instrumentos hacia la población más pobre. Cuando el deterioro de la salud era tan grande y tan generalizado, y el estado del arte de la tecnología médica no indicaba alternativas, quizá no había otra opción.

Sin embargo, la población colombiana registró un progreso sorprendentemente rápido en la evolución de su salud durante los pasados cincuenta años. Su esperanza de vida al nacer llegó más que a duplicarse, y la mortalidad infantil se redujo a una quinta parte. Y con ello las características del problema de salud han cambiado considerablemente. Más que generalizados, los problemas de salud básica ahora se concentran en los grupos sociales y las regiones más pobres del país que aún presentan indicadores muy atrasados (la mortalidad infantil del Chocó hoy es extremadamente alta, y la desnutrición de los niños en los estratos más pobres de las grandes ciudades es aún escandalosa). La tecnología médica ha evolucionado hasta mostrar que la sintomatología de estos grupos podría tratarse con técnicas más simples y menos costosas. La mortalidad y la morbilidad por desnutrición y por enfermedades infecciosas y transmisibles, como el sarampión o la malaria, son todavía muy frecuentes en la población de escasos recursos y en las comunidades de menor desarrollo relativo. El 80% de estas enfermedades podrían resolverse con acciones de promoción, prevención y atención básica directa o en centros ambulatorios cerca a las viviendas, pero la cobertura de estos servicios es baja y deficiente. Cerca de un 26% de la población no tiene acceso a ningún tipo de atención de salud. Esta baja cobertura y la duplicidad existente se manifiesta en una asignación de recursos ineficiente e inequitativa.

Las deficiencias en la administración de los recursos humanos, físicos y financieros, que antes se ocultaban ante la magnitud del problema y la relativa facilidad de obtener resultados, ahora se hacen más evidentes. Los recursos para la salud continúan concentrados en la atención curativa para grupos muy reducidos de la población (en los niveles superiores), lo cual resulta más costoso y con menores posibilidades de lograr una cobertura más extensa.

El progreso que se puede obtener en la salud de los colombianos es enorme. Pero más que de la disponibilidad global de infraestructura física y de personal médico especializado donde el país ha logrado grandes avances, la evolución dependerá de la posibilidad de reorganizar sus instituciones para atender en forma más eficiente y equitativa a la población más necesitada.

## Políticas

El Plan de Desarrollo incluye programas para subsanar los defectos más graves del sistema de salud, invirtiendo en sus áreas críticas, con énfasis en los grupos de menores ingresos. Tres son las nuevas orientaciones sugeridas en el Plan: acercar las instituciones que prestan servicio público a la gente, hacer competir a las instituciones públicas con el sector privado para la prestación de este servicio, e impulsar nuevas modalidades de acción en salud, acordes con los problemas y la capacidad de la gente.

Como en el caso de la educación, la eficiencia en la prestación de los servicios puede impulsarse sustancialmente al poner en marcha reformas institucionales que permitan la organización de servicios eficientes y de buena calidad. Para ello se impulsará el proceso de descentralización iniciado con la Ley 10 de 1990, se mejorará la gestión y administración de las instituciones de salud, se optimizará su infraestructura y dotación y se diseñará y pondrá en marcha un modelo de medicina pre-pagada para subsidiar la demanda de la población de menores ingresos. La descentralización implica la creación de Direcciones Seccionales y Locales de Salud como entes autónomos, adscritos a los Gobiernos Departamentales y Municipales, con la función de planear, coordinar y supervisar la prestación del servicio de su jurisdicción. Cada una de esas Direcciones manejará Fondos de Salud y contratará la prestación de los servicios con las instituciones públicas y privadas. Con este mecanismo se podrá generar eficiencia y competencia. Las unidades ejecutoras del servicio se constituirán en instituciones públicas descentralizadas de nivel departamental o municipal, o en entidades mixtas o privadas. Tendrán patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa.

Paralelo a este proceso de descentralización de responsabilidades en la ejecución de recursos, se pondrá en marcha un sistema de atención a los ciudadanos más directamente ligado a las necesidades de la demanda, con un creciente paso de lo curativo a la atención primaria y de lo primario a lo preventivo.

Punto crucial del Plan es el mejoramiento de la capacidad de respuesta de los servicios de salud en el nivel local, a través del desarrollo del Plan Nacional de Atención Primaria. El nuevo modelo se sustentará en la atención extramural de equipos de salud que podrán ser contratados por los fondos locales de salud o, en forma creciente, directamente por la comunidad. Este Programa se reforzará mediante la utilización de los medios de comunicación social para promover cambios en el estilo de vida y en los comportamientos individuales y colectivos, la mayor disponibilidad y calidad de medicamentos esenciales y la provisión oportuna de insumos básicos a través del programa de Boticas Comunitarias, y el fortalecimiento de los servicios hospitalarios de urgencias.

Adicionalmente, una atención más descentralizada, primaria y preventiva, requiere el diseño de nuevos instrumentos que respondan a las necesidades de la población más pobre. El costoso subsidio de funcionamiento para las instituciones de salud será paulatinamente sustituido por subsidios directos a la demanda dirigidos a los grupos más pobres de la población. Para ello, el Plan propone diseñar y poner en marcha un modelo de medicina pre-pagada que,

con unos estimativos razonables de costos, podría cubrir al finalizar este Gobierno a más del ochenta por ciento de la población pobre del país.

De otra parte, el Plan considera prioritaria la concentración del esfuerzo estatal en atender los problemas de desnutrición que aún persisten en la población de más bajos ingresos. En realidad, como en el resto de indicadores sociales, el progreso del país ha sido enorme en las últimas décadas. La desnutrición, en cualquiera de sus formas, tiene hoy menos de la mitad de la incidencia que tenía a mediados de los años sesenta. Pero aún así uno de cada seis niños registra síntomas preocupantes. Para combatir esta situación, se ampliarán los programas de complementación alimentaria orientados a los grupos más pobres en aquellos conglomerados poblacionales donde la rentabilidad social de esta inversión es mayor: las mujeres gestantes y en período de lactancia, y los menores de 7 años. En este campo se desarrollarán programas especiales de nutrición para las madres y los menores de 2 años, se extenderá la cobertura de los Hogares de Bienestar Familiar para los niños pobres entre 2 y 6 años, y se fortalecerán los restaurantes escolares para mejorar el rendimiento de los menores entre 7 y 14 años.

## **Vivienda**

### **Diagnóstico**

Posterior al proceso inusualmente rápido de urbanización que registró Colombia en los años cincuenta y sesenta, cuyo promedio fue al menos dos veces mayor que el reportado por otros países en desarrollo durante el mismo período, el déficit habitacional superó enormemente el 50% en el área urbana a comienzos de los años setenta. En las últimas dos décadas este abultado déficit ha comenzado a reducirse en más de un 40% por el acceso de las clases medias urbanas a la vivienda, y la provisión de vivienda básica en las zonas rurales. La cuarta parte más pobre de la población urbana que aún carece de vivienda adecuada, y la población rural que no tiene servicios complementarios de agua potable y saneamiento básico, constituyen sin duda, las poblaciones objetivo de la política de vivienda social.

El aumento de la capacidad de endeudamiento de las familias (a través de subsidios en las tasas de interés, disminución de la cuota inicial y prolongación de plazos) y sistemas de construcción a través de instituciones del Estado, fueron los instrumentos de la política de vivienda para las últimas décadas. Estos sistemas resultaron muy útiles al aplicarlos a los problemas de vivienda enfrentados por las clases medias, pero al extrapolarlos hacia los estratos más bajos de la población, produjeron altísimos costos que tampoco terminaron beneficiando a la población objetivo.

### **Políticas**

El Plan de Vivienda Social propone nuevos instrumentos e instituciones para crear las condiciones que permitan a los grupos más pobres de la población acceder a la vivienda: el subsidio directo a la demanda y el concurso del sector privado y las comunidades en los procesos de construcción. El subsidio directo incentiva la oferta de vivienda por parte del sector privado complementando el ahorro de las familias (expresado en una mayor cuota inicial) y hace menos riesgosos los créditos de los intermediarios financieros al mejorar la relación deuda-garantía.

Este instrumento cumple diferente rol en los tres grupos a los que se dirige la política. Es un instrumento más adecuado y eficiente para incentivar la oferta privada de construcciones y créditos para la población con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos. Para la población urbana aún más pobre (con menos de 2 salarios mínimos de ingreso), se requiere el concurso complementario de procesos autogestionarios y/o subsidios adicionales provistos por los municipios para proveerles lotes con servicios, más una unidad básica construida con aportes en trabajo en un sistema de desarrollo progresivo. Para la zona rural, el subsidio se orienta a apoyar el mejoramiento de las viviendas actuales y complementar los esfuerzos de otras instituciones del Estado en la dotación de agua potable y sistemas de saneamiento básico.

La política actual requiere nuevas instituciones. Las viejas funciones de conceder y recuperar créditos y contratar directamente la construcción de vivienda que realizaba el Instituto de Crédito Territorial, ICT, han sido transformadas por el manejo del subsidio directo y el apoyo a las comunidades y municipios en la elaboración de planes de construcción, que realizará el nuevo Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE. Además de la mayor relevancia y flexibilidad, las nuevas instituciones permitirán, con una reducción de al menos el 80% de los gastos de funcionamiento del pasado, aumentar el impacto social de los recursos públicos.

Con los nuevos instrumentos se amplía significativamente el número de viviendas para los grupos más pobres de la población. Durante este Gobierno, las nuevas políticas permitirán la construcción, mejoramiento, titulación, ampliación y saneamiento de 539,000 viviendas: 443,000 en los centros urbanos y casi 100,000 en las zonas rurales. Para ello se concederán 315,000 subsidios durante los próximos cuatro años, más de la mitad de ellos al extremo más pobre de la población urbana y rural. Ello representa un enorme crecimiento del margen de acción frente al esquema anterior, pues durante los años ochenta el ITC, con los aportes presupuestales y el producto de las inversiones forzosas, benefició anualmente a no más de 25,000 hogares.

## **Saneamiento**

### **Diagnóstico**

Desde la década del sesenta Colombia, como otros países en desarrollo, ha invertido anualmente algo menos del 0.5% del PIB en agua potable y alcantarillado. No obstante, las coberturas alcanzadas, del 66% en acueducto y del 51% en alcantarillado, resultan muy bajas frente a los patrones internacionales que indicarían para un país de las características de Colombia una cobertura de por lo menos el 73%. Este atraso se manifiesta especialmente en enormes disparidades regionales, en detrimento de las zonas rurales y las ciudades con menor desarrollo relativo.

Con excepción de algunas cuencas hidrográficas, el país tiene suficiente agua para atender las necesidades de sus habitantes. Sin embargo, las dificultades de orden técnico y financiero, y la pobre gestión de los responsables de llevar este recurso a nivel domiciliario han significado atrasos importantes en las coberturas. Más que del nivel de inversión global, la deficiente cobertura es el producto de la debilidad institucional del sector. El centralismo que se prolongó durante todo el siglo, representado en el Instituto para el Fomento Municipal (INSFOPAL) y sus entidades adscritas, colapsó en los ochenta sin que se tuviera una capacidad de gestión local

que asumiera las nuevas responsabilidades, generándose un período de inestabilidad institucional.

## **Políticas**

El Plan de Desarrollo busca dotar al sector de los recursos, mecanismos e instituciones necesarios para eliminar los cuellos de botella y generalizar, en el contexto de la descentralización, el acceso de la población al agua potable:

De acuerdo con ello, se plantean como objetivos:

1. Reestructurar las instituciones del sector de acuerdo con el proceso de descentralización, reconociendo el carácter multisectorial del problema. En materia de organización se creará la Superintendencia de Servicios Públicos, se reorganizará el estatuto de las empresas de servicios, y se definirán claras competencias entre los entes territoriales. En el plano nacional se concentrará la planificación, la regulación y la asistencia técnica. Los departamentos apoyarán y asistirán a los municipios. En los municipios se racionalizarán las estructuras municipales y se abrirá espacio para la participación de la iniciativa privada en la provisión de los servicios o en parte de ellos.
2. Aumentar la cobertura de agua potable del 66 al 76% y de alcantarillado del 51 al 57%, lo cual representa llevar los servicios de acueducto a casi 6 millones de habitantes y alcantarillado a 4 millones, alcanzando coberturas acordes con los patrones internacionales. Lo anterior implica ampliar las coberturas para las cuatro grandes ciudades del 94 al 96% en acueducto y del 87 al 93% en alcantarillado; para las ciudades intermedias (de más de 100.000 habs.) pasar del 80 al 87% en acueducto y del 74 al 75% en alcantarillado; para el resto de la zona urbana, aumentar coberturas en acueducto del 82 al 91%, y en alcantarillado del 51 al 55%. Para la zona rural, se busca que la cobertura en acueducto crezca del 24 al 40% y del 8 al 16% en alcantarillado.
3. Incrementar la potabilidad del agua del 50% hasta el 100% para que toda el agua entregada a la comunidad por los sistemas de acueducto sea potable.
4. Diseñar un Plan Estratégico de Saneamiento para los sistemas de aguas servidas de las grandes ciudades.

Para el logro de estos objetivos, se diseñaron Programas de Apoyo, que incluyen desarrollo institucional, asistencia técnica, capacitación y desarrollo de recursos humanos y preinversión; Programas Especiales de Saneamiento Básico Rural, calidad del agua, calidad ambiental y prevención, control y erradicación del cólera; y un Programa de Apoyo Financiero que representa recursos por 930 millones de dólares.

## **Síntesis de las Metas Físicas**

El conjunto de las metas físicas que se propone alcanzar la Revolución Pacífica durante el presente cuatrienio se sintetizan en los siguientes cuadros.



**CUADRO NO. 1**

**METAS FISICAS DEL PROGRAMA DE APERTURA EDUCATIVA  
(1992-1995)**

<b>Programas</b>	<b>1992-95</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Miles de cupos año 0	600	251	122	119	108
Miles de cupos primaria	630	111	110	165	244
Miles de cupos secundaria	311	111	40	45	116
Estudiantes de post-grado y Maestría	1,325	353	327	315	330

**CUADRO NO. 2**

**METAS FISICAS Y COBERTURA DEL PROGRAMA DE SALUD  
(1992-1995)**

<b>Programas</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>SALUD</b>				
Equipos de salud familiar y comunitaria	1,200	600	600	150
Capacitación gestores de salud	20,280	10,140	10,140	10,140
Unidades comunitarias de salud y ambiente	1,200	600	600	600
Terminación hospitales	1	5	4	
Talleres - Mantenimiento de hospitales	14	21	-	
Boticas comunitarias	1,572	1,095	138	-
Microscopios para el diagnostico de malaria	374	353		
<b>NUTRICION (*)</b>				
Hogares de bienestar (niños)	1,100,000	1,100,000	1,100,000	
CAIP (niños atendidos)	277,000	277,000	277,000	-
Restaurantes escolares (niños atendidos)	1,554,000	1,554,000	1,544,000	-
Madres y menores de 2 años	395,000	526,000	526,000	-
Producción de bienestarina (tons.)	33,000	40,000	50,000	-

\* Programas atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**CUADRO NO. 3**  
**COBERTURA DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**  
**(1992-1995)**

Programas	1992/95	1992	1993	1994
Cobertura Acueducto/Población	76.0%	71.1%	73.7%	76.0%
Cobertura Alcantarillado/ Población	57.1%	54.1%	55.7%	57.1%

**CUADRO NO. 4**  
**METAS FISICAS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL**  
**(1992-1995)**

Programas	1992/95	1992	1993	1994	1995
Soluciones de vivienda	539,667	130,847	136,990	148,715	122,705
Vivienda urbana					
(incl. mejoramientos)	443,648	106,851	113,653	123,163	99,982
Vivienda rural	96,017	21,299	23,337	25,552	22,723

## ***LOS COSTOS FISCALES DE LA POLITICA SOCIAL***

La prioridad será, por tanto, el fortalecimiento de aquellas inversiones que generan un gran impacto sobre el bienestar social. Esta prioridad se manifestará claramente en la asignación de los recursos del Estado. En su capítulo V, el Plan ha plasmado el esfuerzo fiscal que representan sus políticas en un intento inicial de formular un Plan Plurianual de inversiones. La importancia prestada a la infraestructura social se manifiesta claramente en su creciente participación en el presupuesto del Gobierno Central en el período 1991-94. La educación aumentará del 3.8% al 7%; la salud del 4.9% al 8%; la vivienda, del 2% al 4% y el saneamiento del 0.5% al 3.5%. Con ello, la participación de la infraestructura social pasará del 10% del presupuesto en 1991 al 24% en 1995. Y como se prevé una reducción del sobredimensionamiento de las asignaciones presupuestales en el futuro, su participación en el gasto efectivo de inversión aumentará probablemente aún más.

## **EL IMPACTO SOCIAL Y ECONOMICO**

### **Efecto sobre el crecimiento económico**

Un aumento en el ingreso puede traer creciente bienestar, y este a su vez inducir un mayor crecimiento económico. El crecimiento económico está más probablemente asociado con mayor bienestar cuando es positivo y, además, intensivo en el uso del recurso más abundante de la población pobre, el trabajo, o cuando va acompañado de inversiones que potencien su productividad, como la educación y la adecuación de tierras. En períodos de lento o nulo crecimiento, la pobreza difícilmente disminuye. El país tuvo en el pasado -por lo menos hasta los sesenta- períodos de crecimiento donde las condiciones señaladas no se cumplieron, generando alta inequidad y falta de progreso social. Pero también ha tenido períodos de crecimiento cumpliendo esta condición, disminuyendo la desigualdad y aumentando el progreso social. El Plan de Desarrollo traerá, sin duda, creciente bienestar para la población con la aceleración del crecimiento económico, el mayor uso del trabajo y su potenciación con inversiones complementarias.

El creciente bienestar de la población puede, a su vez, potenciar el crecimiento económico si está asociado con el fortalecimiento de la capacidad productiva de la población. La acumulación de capital humano depende de la salud y nutrición y fundamentalmente, de una mayor y mejor educación. En particular, el capital humano ha demostrado ser, acorde con la experiencia internacional de la postguerra, fuente insustituible de crecimiento económico, por contribuir a la mayor productividad del trabajo y crear externalidades para el desarrollo productivo (resultantes de la fluidez de la difusión del conocimiento y la tecnología entre una población con mayor preparación). La simulación del impacto de las inversiones en capital humano resultantes del Plan, indican que este tomará algún tiempo en manifestarse en mayores niveles de ingreso. Mientras su contribución al crecimiento será apenas marginal en este Gobierno, podría estar generando una aceleración de más de medio punto en el crecimiento potencial de la economía en el segundo quinquenio de la década, cuando la población estudiantil se incorpore al mercado de trabajo.

### **El Impacto sobre la pobreza**

La reconstrucción empírica de la evolución de los ingresos de la población en Colombia en los últimos cincuenta años, indica claramente que la pobreza no es un rasgo estructural inmutable de nuestro devenir económico y social, tal como lo pregonaron tantas teorías en América Latina. La incidencia de la pobreza ha cambiado rápidamente como resultado de la evolución de los ingresos de los grupos sociales y de su dotación de servicios e infraestructura básica. La información histórica indica que la pobreza por ingresos se redujo continuamente desde los años treinta -cuando cubría más de tres cuartas partes de la población- hasta finales de los ochenta -cuando cubría una cuarta parte de ésta. La pobreza por insatisfacción de servicios de vivienda, agua potable, alcantarillado y educación apenas comenzó a disminuir desde comienzos de los años setenta (cuando todavía alcanzaba a tres cuartos de la población), pero desde entonces ha disminuido más rápidamente que aquella.

Puede cuantificarse el impacto de las políticas del Plan de Desarrollo sobre la pobreza por necesidades básicas insatisfechas y la pobreza por insuficiencia de ingresos. El Plan presenta una cuidadosa metodología de cuantificación del impacto de las inversiones básicas en

educación, vivienda y saneamiento, sobre los grupos carentes de estos servicios y activos (considerados como Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI). A pesar de que una parte considerable de este esfuerzo compensará el crecimiento demográfico, el impacto global del Plan de Desarrollo sobre la pobreza será importante. Esta se reducirá en el cuatrienio en un 24.5%, hasta llegar a representar en 1994 no más que un 27.3% de la población del país. Con ello, el número de pobres pasará de casi 13 millones en 1990 a menos de 10 millones en 1994, cifra de un dígito por primera vez en muchas décadas.

También puede ensayarse una medición del impacto del Plan sobre la pobreza medida por la insuficiencia de ingresos. En este caso, el impacto depende del crecimiento inducido en el ingreso per cápita y en su distribución entre los grupos de la población. En el escenario más probable, el ingreso real per cápita del país crecería al menos 10% durante el período del actual Gobierno. Dadas las tendencias del pasado, y el carácter progresivo de las políticas del Plan, suponer que la distribución del ingreso permanecerá estable es la hipótesis más conservadora con la que puede contrastarse el impacto del Plan. En tales condiciones, la pobreza por insuficiencia de ingresos se reduciría en algo menos que una quinta parte, hasta alcanzar poco más del 20% en 1995.

De los programas considerados el de mayor impacto es el de vivienda, siguiéndole en importancia el de servicios básicos. No obstante, considerando el costo que representa en cada caso el sacar a una persona de la condición de pobreza, la mayor eficiencia de la inversión social probablemente se alcanzará en los programas de educación. Dado que los programas de vivienda y servicios privilegian a la población urbana, se alcanzará una mayor reducción de la pobreza en la población residente en dicha zona.

Los resultados indican entonces que el Plan podría tener un impacto cuantitativo sustancial sobre la pobreza, revirtiendo la desaceleración del progreso social que se evidenció en los años ochenta. Este impacto será algo mayor sobre la pobreza medida por el criterio de necesidades básicas que sobre la pobreza medida por ingresos insuficientes. Esto, siempre y cuando los esfuerzos de focalización de las inversiones y servicios básicos entre la población más pobre rindan sus frutos. En todo caso, los resultados en materia de reducción de pobreza de la Revolución Pacífica pueden ser ciertamente formidables.

El conjunto de estos programas de infraestructura social, con un importante costo fiscal, tendrá un impacto muy grande en la reducción de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Además de reducir las desigualdades de la población, esta inversión permitirá acelerar considerablemente el crecimiento económico del país en el mediano plazo.

## ***PARA FINALIZAR***

El historicismo pesimista, legado del hegelianismo, ha tenido una enorme y prolongada influencia en la forma como los científicos sociales, en Latinoamérica y en Colombia, han interpretado la historia y las posibilidades del desarrollo social. Tal concepción no es independiente de la poca atención dada a nuestras débiles instituciones de gestión social ni del desperdicio de recursos en el uso de instrumentos de probada ineficacia para atender a la población más pobre. La Revolución Pacífica adopta una perspectiva distinta, pues al reconocer la potencia de la gestión social orientada a la construcción de activos de capital humano para

generar crecimiento, equidad y paz social, ha diseñado la construcción de una infraestructura social ambiciosa, fuerte, abierta y moderna. Para ello, repitamos con el filósofo: "La miseria del historicismo es la miseria de la falta de imaginación...No podemos aceptar simplemente que la historia tenga su propio sentido. Debemos y podemos influir en el sentido de la historia y sus posibilidades... El futuro está mucho más abierto de lo que toda esta gente considera. Podemos hacer algo por el futuro...Sobre esta base, me parece especialmente importante dejar sentado que no podemos ser pesimistas. Lo que podemos hacer, debemos hacerlo..."<sup>3</sup>.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Popper, Karl, 1984.**

*Sociedad Abierta, Universo Abierto.* Conversación con Frank Kreuzer. Madrid: Ed Tecnos.

**PNUD, 1991a.**

*Informe sobre el Desarrollo Humano 1990.* Bogotá: Tercer Mundo Editores, Bogotá.

**PNUD, 1991b.**

*Informe sobre el Desarrollo Humano 1991.* Bogotá: Tercer Mundo Editores, Bogotá.

**Banco Mundial, 1990.**

*La Pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washington: Oxford University Press.

**Banco Mundial, 1991.**

*El Desafío del Desarrollo Económico: Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washington: Oxford University Press.

---

<sup>3</sup> Karl Popper, 1984.

# ACCESO, CALIDAD Y EQUIDAD EN LA POLITICA EDUCATIVA

*Miguel Urrutia M.<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

En materia de política social, "ya no basta con proponer las metas, hay que indicar cómo se llega a ellas, y cómo se pueden medir los resultados." (Torres, 1991). En este ensayo se tratan estos tres temas. En la primera sección, se discuten los criterios y la investigación necesaria para fijar metas; en la segunda, el problema de llegar a ellas; y en la tercera, los procesos de evaluación y medición de resultados.

## **LAS METAS**

Las metas en materia educativa son relativamente claras. Para ser una sociedad económicamente competitiva en el concierto mundial, Colombia tiene que lograr como mínimo las siguientes cuatro metas cuantitativas, antes del año 2020<sup>2</sup>:

- Una alta cobertura preescolar - 100% en el año inicial (año cero).
- 100% de cobertura de educación primaria y cuatro años de educación secundaria o bachillerato.
- Nivel de 95% con bachillerato completo.
- Cobertura de 20-30% en educación superior básica.

Estas metas se derivan del análisis de los niveles educacionales mínimos alcanzados por países que han logrado altas tasas de desarrollo económico y aumento en la productividad total de factores.

---

<sup>1</sup> Colombiano. Economista, Ph.D. Universidad de Berkeley, California. Gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano para el Desarrollo (1985-1989), Director del Departamento de Planeación Nacional (1976-1984). Vice-Rector de la Universidad de Naciones Unidas (Tokio). Ministro de Energía y Minas (1977). Director de Fedesarrollo (1978-1981). Actualmente es Miembro del Directorio del Banco Central de Colombia.

<sup>2</sup> Los datos internacionales y lo que estos implican se discuten en Urrutia M. y Trujillo J.P. (1991).

Un tema importante de investigación es la definición de otro tipo de metas. Sería interesante, con base en análisis comparativos internacionales, poder establecer metas claras en los siguientes campos:

- Niveles de cobertura de la educación técnica superior (carreras cortas versus carreras completas).
- Metas en materia de la cobertura de educación universitaria de post-grado.
- Metas en materia de reentrenamiento para personas que quedan desempleadas, y características de ese tipo de entrenamiento.
- Metas en materia de entrenamiento para jóvenes que no terminan la educación secundaria y características de esos programas.

La definición de estas metas demanda mucha investigación. Por ejemplo, el diseño de programas de entrenamiento de los jóvenes que no terminan secundaria requiere investigaciones sobre las causas de dicho abandono, para poder plantear esquemas efectivos de reentrenamiento vinculados a programas de formación que hagan posible su colocación en el sector privado.

En materia de provisión de educación superior técnica, sería necesario hacer estudios detallados de demanda y rentabilidad comparativa entre esta educación y la educación superior completa de tipo académico. La creación de los post-gradados también requiere estudios de demanda y rentabilidad, para definir el grado de subsidio necesario en la provisión de este tipo de educación. También hay que comparar costos y beneficios de programas de post-grado en el país versus entrenamiento en el exterior. Dichos estudios tendrían que incluir estimativos de los beneficios externos del entrenamiento de post-grado en el país. (Efectos sobre el cambio tecnológico en la industria por tener investigación en las universidades, etc).

En muchos de estos campos se requiere un esfuerzo previo de investigación, con cierto énfasis en los casos de éxito a nivel internacional, para diseñar alternativas de solución. Una vez definidas esas alternativas, se tendrían que hacer pequeños experimentos para probar la efectividad de las soluciones a nivel piloto. Sólo una vez evaluadas las experiencias piloto se podría plantear la generalización de los esquemas.

## ***METAS EN MATERIA DE CALIDAD***

Fuera de las metas cuantitativas, también es necesario establecer metas en materia de calidad de la educación. En el país se ha hecho poca investigación sobre la calidad de la educación. En Fedesarrollo se ha trabajado un poco el tema del desempeño en los exámenes del ICFES (Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior). Alguna información preliminar sugiere que en la última década no ha habido cambios serios en la calidad de la educación secundaria. Sin embargo, no sabemos si esa calidad es alta o baja.

Se puede analizar un poco más el porcentaje de estudiantes que contestan correctamente ciertas preguntas del ICFES. Por ejemplo, se podría, con un sistema de panel

de empleadores, identificar qué tipo de preguntas se considera que un empleado de nivel medio debería responder, y verificar qué proporción de bachilleres parecen dominar esos temas.

Sin embargo, se podría proponer un estudio que comparara los conocimientos de estudiantes extranjeros con los de los colombianos. Se han hecho varios estudios, a nivel de algunos países, que comparan el desempeño en ciertos exámenes. Sería muy importante aplicar esos exámenes en Colombia, para comparar la calidad de nuestra educación con la de países desarrollados y países en desarrollo que han logrado altos niveles de competitividad (esos exámenes se han hecho en Corea, Tailandia, Japón, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Alemania, etc.). Una manera de medir calidad es compararnos con otros sistemas educativos. Con el fin de garantizar calidad en diferentes escuelas y crear incentivos para su mejoría, habría que desarrollar exámenes para diferentes niveles del sistema educativo. Este tema se discutirá en mayor detalle en la sección de evaluación.

El otro campo de investigación en materia de calidad es el análisis de los factores relacionados con la calidad. Hay que diseñar estudios que puedan identificar las variables que mejor explican el desempeño académico y que minimizan el comportamiento antisocial de los jóvenes.

- ¿Qué efecto tiene el número de horas de escuela o de estudio sobre el desempeño en exámenes? Si la relación es positiva y clara, como parece ser el caso en algunos países, entonces hay que reconsiderar la utilidad de la doble o triple jornada. También es posible que las horas en la escuela estén relacionadas negativamente con índices de actividad antisocial. En ese caso nuevamente se justificaría una mayor inversión para lograr jornadas escolares completas.
- ¿Cuál es la relación entre desempeño académico y existencia de textos y materiales? Si la relación es positiva y alta, como parece ser el caso en otros países, sería necesario priorizar ese tipo de gasto. ¿Cuál es la relación entre costos de la educación y calidad? ¿Qué tipos de gastos producen las mejoras mayores en los exámenes? En otros países parece no haber una relación muy clara entre costos por alumno y desempeño en exámenes nacionales.
- ¿Qué características de los profesores están relacionadas con la calidad en el desempeño académico? En algunos estudios en otros países no hay una relación positiva entre experiencia docente o estudios pedagógicos y la calidad de la educación. En ese caso las políticas salariales no tienen razón para premiar antigüedad, ni las políticas de reclutamiento para dar preferencia a los graduados de facultades de educación. Parece que los mejores profesores son los que dominan la materia que enseñan. En ese caso los mejores profesores de física serían quienes estudiaron física y no quienes fueron a escuelas normales o a facultades de educación.

Es prioritario llevar a cabo la investigación en calidad. Algunos estudios efectuados en Fedesarrollo han identificado diferencias muy grandes en calidad de la educación, medida por los exámenes del ICFES, según regiones del país. Esto puede crear serios problemas de empleo y eficiencia económica en el futuro en esas regiones. Los datos de Antioquia, por ejemplo, también sugieren un aumento en la brecha educativa. Los exámenes del ICFES han empeorado en las escuelas malas, y mejorado en las buenas. Por otra parte, casi la totalidad de los mejores colegios son privados. Si no se mejora la calidad en los colegios públicos, la educación se puede volver una fuente de desigualdad social en el futuro. Esto sería grave, pues en las



últimas décadas el aumento en la cobertura de la educación ha sido uno de los principales determinantes en la mejoría de la distribución del ingreso en Colombia.

Finalmente, es necesario explorar el impacto sobre el desempeño académico posterior de los programas de nutrición en la escuela y de los programas de educación preescolar. Hay que evaluar el impacto de este tipo de programas sobre el desempeño y la retención para definir las metas en estas áreas.

## ***COMO LOGRAR LAS METAS***

Una vez establecidas las metas, es necesario diseñar en detalle cómo se van a lograr. Esto también requiere un programa ambicioso de investigación.

El problema de cobertura en Colombia no se ha resuelto en primaria debido a la ineficiencia del sistema que lleva a bajas tasas de retención. Es necesario investigar los factores que determinan la deserción. Una vez definidos algunos de estos factores, habrá que diseñar proyectos piloto que traten de solucionar los problemas que se cree generan la deserción. Sólo una vez que se demuestre a nivel de proyectos piloto el costo/beneficio positivo de los sistemas remediales propuestos, se deberán extender esas innovaciones institucionales y de procesos a nivel regional o nacional.

También es necesario analizar la eficiencia relativa entre sistemas privados y públicos de administración, y entre diferentes grados de autonomía administrativa. Si resulta que las escuelas privadas son más eficientes, la garantía de acceso a la educación que da el Estado se debería proveer indirectamente a través de sistemas de becas utilizables en escuelas privadas. Se debe estudiar y experimentar con diferentes sistemas de distribución de becas que aseguren la eficiencia, pero también la equidad. (Las becas no pueden darse exclusivamente con base en desempeño académico, pues esto discriminaría contra los más pobres). También es necesario estudiar la eficiencia y la calidad de escuelas y colegios públicos con diferentes sistemas de administración y diferentes grados de autonomía. Con base en esos estudios también se podrían diseñar programas piloto de cambio institucional, para validar las hipótesis resultantes de la investigación.

Dado que los recursos fiscales son escasos, es claro que se requieren sistemas estatales que se concentren en darle acceso a educación de alta calidad a los grupos más pobres. Como la educación escolar es económicamente rentable para el individuo, se supone que quienes están en capacidad de pagarla pueden obtener educación del sector privado. El problema de política pública es entonces diseñar sistemas administrativos y políticamente viables que hagan posible concentrar el dinero público en darle acceso a educación de alta calidad a los pobres. No es claro que el sistema más eficiente sea a través de escuelas y colegios públicos. No tenemos porque copiar los sistemas europeos o norteamericanos. Aún en el caso de que las escuelas públicas sean la respuesta con mayor relación costo/beneficio, es necesario definir qué tipo de esquema institucional y grado de autonomía local o por escuela crea más incentivos a la eficiencia.

De todos modos, el Estado sí debe proveer información a los padres de familia y a los estudiantes sobre la calidad de los establecimientos. Esto lleva a la implantación de exámenes

de Estado y a la difusión de resultados, lo cual es fundamental en un esquema en que la escuela privada es importante, para así facilitar la racionalización de las razones de escogencia de los ciudadanos. En el caso de sistemas escolares públicos, los datos de los exámenes sirven como "management tool" para determinar la calidad de los administradores.

Todos estos problemas de ejecución y diseño de sistemas también existen en los sectores educativos diferentes a la educación primaria y secundaria formal. ¿Los programas de entrenamiento específico para el trabajo, se deben hacer en entidades educativas o dentro de la empresa? El éxito de estos programas y del reentrenamiento para desempleados depende de si la empresa privada absorbe a quienes hacen ese entrenamiento. En ese caso, ¿qué participación debe tener la empresa privada en el diseño de los programas?, ¿es posible crear incentivos para que el reentrenamiento se haga en la empresa o con la colaboración de empresas privadas?

A nivel universitario es necesario investigar qué sistemas de crédito y esquemas de repago son viables, dados los niveles y estructuras de sueldos en la economía. Hay propuestas de pago parcial de créditos para ciertas profesiones consideradas socialmente importantes (empleados públicos, maestros y otras profesiones con bajos salarios). Otra alternativa sería cobros iguales, lo cual forzaría al Estado a subir los sueldos de maestros y empleados para poder reclutarlos. Sería necesario estudiar la viabilidad política de las diferentes alternativas.

En esta sección ha quedado claro que la eficiencia y la equidad del sistema educativo va a depender de manera importante de los arreglos institucionales que defina la sociedad para el suministro de la educación. Este campo requiere investigación que utilice el instrumental de varias disciplinas. Se requieren enfoques derivados de las disciplinas de la administración y la economía, pero también de la nueva economía política que enfatiza la relación entre arreglos institucionales, grupos de interés y los resultados que se pueden esperar de la interrelación entre acción política, intereses de los actores y arreglos institucionales.

## **EVALUACION**

Muchas de las investigaciones aquí propuestas tienen el objeto de evaluar diferentes arreglos institucionales, inversiones en diferentes aspectos del proceso educativo y diferentes maneras de garantizar el acceso, la calidad y la equidad en el sistema educativo. En esta sección se pone énfasis en los requisitos de información para un proceso de evaluación permanente que garantice la eficiencia, la calidad y la equidad, y los posibles mecanismos de evaluación.

La importancia de la evaluación se puede ilustrar bien haciendo referencia al experimento con la educación media diversificada. En Colombia y muchos otros países, ha habido una alta proporción de personas encargadas de la política educativa que ha creído que la mayoría de los jóvenes deben recibir educación técnica desde el bachillerato, para así prepararse a entrar tempranamente en la fuerza de trabajo y con una capacitación que requiere el sector privado. Esta opinión se tradujo en el programa del Instituto Nacional de Educación Media Diversificada (INEM), programa en parte financiado por el Banco Mundial. Afortunadamente los contratos del Banco Mundial preveían la evaluación de estas inversiones.

Las evaluaciones en Colombia demostraron que los beneficios de la educación diversificada no eran mayores para los educandos que los que jóvenes similares obtenían en los programas de bachillerato clásico. Por otra parte, los costos de la educación diversificada sí eran mayores. Es decir, no se justificaban los mayores costos del sistema INEM, si los jóvenes no obtenían empleo más fácilmente o mayores ingresos futuros en el programa más costoso. La evaluación en este caso llevó a no ampliar un esquema educativo que a priori parecía ser muy atractivo.

El caso contrario es la evaluación reciente de la escuela nueva. En ese caso se demostró (Rojas, 1991) que un sistema más barato por estudiante (la escuela nueva) producía iguales o mejores notas en los exámenes que el sistema tradicional. Esa evaluación lleva entonces a apoyar un sistema de educación más barato pero de igual calidad que el sistema tradicional. Sin la evaluación tal vez era difícil justificar la ampliación del esquema a una parte importante del campo colombiano.

Desafortunadamente, estas evaluaciones son excepcionales en Colombia. La mayoría de los programas no se evalúan, y por lo tanto se tienen esquemas educativos poco eficientes. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, con UNESCO y la Misión Alemana, trabajó mucho en el desarrollo de textos. No se ha analizado hasta qué punto este programa se tradujo en textos nuevos, ni si estos se repartieron masivamente, o si el desempeño académico mejoró en las escuelas que usaban ese material. En un estudio sobre las evaluaciones en el sector educativo, Rodrigo Losada (1989) sólo encontró 10 investigaciones evaluativas propiamente dichas, y la mayoría de ellas se referían al Instituto Nacional de Educación Media Diversificada (INEM) y a la escuela nueva. Losada concluye que con respecto a la inmensa mayoría de los programas educativos desarrollados por el gobierno nacional central, no se sabe con seguridad si esos programas están logrando los objetivos propuestos.

En resumen, en el país se debe hacer un esfuerzo sistemático para evaluar la eficiencia y la efectividad de todos los programas de educación, para así asegurar la mayor productividad posible a cada peso de recursos públicos invertido en el sector. Actualmente, el gobierno, en los diferentes niveles, invierte cerca del 14% del gasto público total en educación (Fernández C. y Urrutia M., 1991). Aún así, no se han logrado coberturas aceptables en ningún nivel de educación. Dado el limitante existente a un aumento sustancial de la carga tributaria en Colombia, es obvio que los aumentos en cobertura y calidad sólo se lograrán en caso de que aumente significativamente la eficiencia del monto actual de gastos educativos. Esto hace necesario un proceso permanente de revisión de la eficiencia y efectividad de dicho gasto.

## ***NECESIDADES DE INFORMACION***

Para todos los estudios y las evaluaciones aquí planteadas se requieren datos de seguimiento de empleo y de ingresos de diferentes tipos de estudiantes.

Aunque tiene lógica diseñar la base informática para cada tipo de estudio o evaluación, también es posible pensar en una encuesta que permita evaluar varios tipos de educación con una sola base de datos. Por ejemplo, para diseñar la composición de la educación superior entre educación técnica y profesional, y al mismo tiempo diseñar los programas de post-grado, se debería llevar a cabo una investigación a nivel de empresas de los trabajadores con estos tipos

de educación. Lo más eficiente sería escoger una muestra de empresas manufactureras, financieras, entidades oficiales, hospitales y consultoras, y averiguar los ingresos e historia profesional de diferentes tipos de personal con educación superior, para estimar la rentabilidad de diferentes tipos de educación. Las rentabilidades diferenciales deberían dar una idea de los sectores con deficiencia de oferta (o exceso de demanda).

En el área de la calidad, sería interesante darle exámenes comparables internacionalmente a niños de diferentes edades y diferentes tipos de colegios. Esta información, que debería incluir los datos básicos sobre las familias de los estudiantes que toman los exámenes, y de los colegios, debería servir para determinar qué variables son importantes en Colombia para el desempeño escolar. Otro estudio para determinar calidad sería el de costos y características de diferentes colegios ( política de personal, uso de materiales, horas de estudio, características organizacionales, incluyendo datos sobre si son privados o públicos, y qué grado de autonomía tienen) y cruzar esa información con los resultados en los exámenes del ICFES, y los exámenes discutidos en la sección anterior.

Finalmente, sería necesario hacer una investigación sobre las características de quienes abandonan la escuela en diferentes niveles del sistema. Esta base de datos sería el resultado de encuestas de este tipo de personas.

Aquí solo se han sugerido algunas de las investigaciones y el tipo de datos que serían útiles para adelantar una serie de evaluaciones que se consideran prioritarias. En cada caso sería necesario consultar la bibliografía internacional para ver qué metodologías se han utilizado con éxito en otros países en el pasado. Lo anterior no implica, sin embargo, que dichas metodologías se puedan copiar en Colombia. En todos los casos habría que adaptarlas a las necesidades locales.

## ***RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS PARA LA INVESTIGACION Y LA EVALUACION***

En Colombia, sin duda, existen los recursos humanos para hacer las investigaciones, evaluaciones y proyectos piloto planteados aquí. Los centros de investigación están en capacidad de hacer esos estudios si existiera la financiación. El problema es estimular al gobierno a financiar dichos estudios. Tal vez exista alguna financiación internacional de bajo costo para estos estudios, si se plantean como requisitos para la preparación de proyectos de inversión social financiados por las entidades multilaterales. Sería necesario movilizar el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade) para que obtenga estos recursos de entidades como el Fondo Japonés en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, las fundaciones extranjeras podrían tener un papel estratégico si crearan la demanda por este tipo de estudios al financiar unas pocas investigaciones que demostraran la importancia de evaluar el gasto social de manera sistemática.

## **CONCLUSION**

Los estudios que está haciendo Fedesarrollo para el PNUD sugieren que el país tendría que aumentar ampliamente el gasto público para lograr niveles de cobertura y calidad de educación aceptables, si no se aumenta la eficiencia de dicho gasto. Dada la dificultad de aumentar significativamente la carga tributaria, es claro que el desarrollo humano en el país va a depender, de manera clara, del aumento de la eficiencia y efectividad del gasto público en educación. Esto sólo se logrará si en el país se crea el hábito de evaluar permanentemente los diferentes sistemas de educación y entrenamiento.

## **BIBLIOGRAFIA**

Fernández C. & Urrutia M., 1991.

*Proyecciones de Ingresos y Egresos del Estado*. Bogotá: Fedesarrollo.

Losada R., 1989.

"Las Evaluaciones sobre Programas Educativos del Ministerio de Educación Nacional". *Coyuntura Social*. No. 1, diciembre.

Rojas C. A., 1991.

"Programa Escuela Nueva en Colombia." *Coyuntura Social*. No. 4, mayo.

Torres Adrián M., 1991.

"Políticas Sociales: Repensando el Desarrollo Esencial". Documento presentado en el Taller de Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Población. Lima, Julio 23-24. Taller sobre Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC. Bogotá, Agosto 01-02. Taller sobre las Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC. Santiago, agosto 12-13.

Urrutia M. & Trujillo J. P., 1991.

"Formación de Recursos para la Apertura: Una Comparación Internacional." *Coyuntura Social*. No. 4, mayo.

# LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS DE SALUD EN COLOMBIA

*Humberto Rojas Ruíz<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

El presente documento busca contribuir a la discusión de la problemática relacionada con la actual formulación de la política social general, y la política de salud en particular.

## **SALUD Y NUTRICION**

La salud de una población es resultado de procesos de desarrollo e indicador de las condiciones de vida alcanzadas. A la vez, el estado de salud de una población es un factor determinante de su bienestar y desarrollo económico. Cuanto más sana se encuentre una población, mayor será su capacidad de producción. La relación directa entre salud, producción y productividad se engloba en el concepto de "capital humano".

Hay dos formas de concebir la salud. El concepto limitado según el cual salud es "ausencia de enfermedad", y el concepto amplio que abarca además un estado en el que el individuo puede desarrollar su potencial como miembro de una sociedad. Bajo cualquier acepción, el concepto de salud se relaciona estrechamente con el de nutrición, ya que la "desnutrición", global o crónica, es causa de enfermedades y muerte, a la vez que una limitante severa para el desarrollo del capital humano.

En Colombia, como en la mayoría de los países en desarrollo, los ingresos bajos o medios y la desnutrición proteico-calórica que afecta principalmente a niños menores de 5 años y a madres gestantes y lactantes de grupos de bajo nivel socioeconómico, es causa principal de las altas tasas de mortalidad infantil que presentan estos grupos.

De particular relevancia para un programa nutricional para preescolares de los estratos socioeconómicos bajos, son las políticas de seguridad alimentaria y de fomento agroindustrial que busquen racionalizar la producción, el manejo y la comercialización de alimentos básicos

---

<sup>1</sup> Colombiano. Sociólogo Rural, Ph.D. Universidad de Wisconsin. Fue director Técnico de la Corporación Colombiana para la Amazonía-Araraquara. Investigador del CIID (1990-1992). Actualmente es Oficial de Proyectos de UNICEF en el área de Planeación Social. Sus áreas de interés son economía campesina, desarrollo social, medio ambiente, grupos vulnerables.

no solamente a través de una mayor disponibilidad de estos sino de una mejora en su calidad y la reducción o estabilización de sus precios. Al relacionar salud, nutrición y políticas de seguridad alimentaria y de desarrollo agroindustrial, se busca mostrar la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial del problema y de indicar las relaciones existentes entre medidas de política macroeconómica y condiciones de vida de determinados sectores poblacionales.

El énfasis en lograr que los niños sobrevivan, no padezcan enfermedades comúnmente asociadas a situaciones de pobreza y tengan un crecimiento físico normal, ha hecho descuidar otros elementos de importancia para su desarrollo. El desarrollo psico-afectivo, el cuidado y el autocuidado, estrechamente relacionado con la autoestima, la adquisición de destrezas y el ser objeto de una definición cultural positiva son dimensiones del desarrollo infantil de enorme importancia para crear este tipo de ciudadanos. Un reciente documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, sobre atención integral a la infancia asume este enfoque integral multidisciplinario.

## ***LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS***

Generalmente se acepta que la población colombiana ha mejorado significativamente en las últimas décadas sus condiciones de salud. Pero al considerar los indicadores, que muestran aspectos cualitativos de estas condiciones, se hace evidente que se requiere de mayores esfuerzos para ubicar al país por lo menos al nivel de otros de igual grado de desarrollo. Ciertos aspectos de la salud y de las condiciones ambientales presentan un rezago apreciable en algunas regiones y entre algunos estratos socioeconómicos, con los cuales es preciso adelantar acciones especiales si se desea tener un desarrollo con mayor equidad. Como se demuestra a continuación, algunos indicadores reflejan tanto los avances y rezagos como las diferencias regionales y socioeconómicas.

### **Esperanza de Vida al Nacer**

Como afirma el Departamento Nacional de Planeación (DNP), "la esperanza de vida de los colombianos en el presente siglo ha evolucionado en estrecha relación con el acontecer económico, social e institucional del país" (DNP, 1991:1). En 1905 era apenas de 30 años; en 1930 había aumentado a 33 años; para 1957 se había elevado a 57 años; para 1980 ya era de 63 años y para fines de la pasada década llegaba a 68, estimándose que para fines del siglo será de 70 años.

### **Tasas de Mortalidad Infantil (TMI)**

En los años treinta, uno de cada cinco niños nacidos vivos moría antes de cumplir un año (TMI de 200 por 1000); en los años cincuenta esta tasa se había reducido a la mitad (102 por 1000); en la actualidad, uno de cada 25 niños nacidos vivos muere antes de finalizar su primer año de vida (39 por 1000), tasa que continúa siendo alta comparada con las de otros países de desarrollo similar. Como se ha señalado, hay profundas diferencias entre regiones y estratos socioeconómicos. El nivel de educación de las madres es variable determinante de la mortalidad de sus niños. Se aprecian diferencias significativas entre las zonas urbana y rural y entre

regiones, por ejemplo, mientras Bogotá, Cali y Medellín exhiben TMI de 22, 22 y 24 por mil respectivamente, la región del Litoral Pacífico tiene TMI cercanas al 75 por mil nacidos vivos.

### **Tasas de Mortalidad General (TMG)**

Esta tasa, que era de 25 por mil a comienzos del siglo, tan sólo se había reducido a 21 para mediados del mismo. En las décadas siguientes descendió más aceleradamente llegando a 15 en los años sesenta, a 9 en los setenta, y a 5 por mil en la actualidad. Las causas de mortalidad han venido asemejándose cada vez más a las prevalentes en países más desarrollados, aunque todavía conservan un peso importante las relacionadas directamente con la pobreza. De otra parte, la violencia, los accidentes y los traumas son en la actualidad causa principal de muerte, especialmente entre la población masculina, reflejando los procesos socio-políticos que vive el país.

### **La Situación Nutricional**

Si bien hay zonas geográficas y estratos socioeconómicos donde persisten problemas de desnutrición infantil, puede decirse que, en general, la situación nutricional de esta población ha venido experimentando mejoras significativas. Hace 25 años una cuarta parte de los niños registraba síntomas de desnutrición global; en la actualidad, esa tasa se ha reducido a casi la mitad (13.1%). La desnutrición crónica pasó en el mismo período de 34.1% al 20.8%. Los niños entre 12 y 23 meses que viven en las zonas rurales son los más afectados por la desnutrición.

### **Situación de la Morbilidad**

El cuadro de enfermedades de la población infantil atendida por los servicios públicos de salud, muestra que aquellas afecciones tradicionalmente asociadas con la pobreza y las deficiencias en los servicios públicos y de saneamiento ambiental conservan una posición destacada, si bien su incidencia sobre la morbilidad infantil tiende a disminuir. Hay que señalar la escasez de programas asistenciales para los escolares pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos. Datos antiguos parecen indicar que los problemas de mayor magnitud serían los asociados a salud oral y órganos de los sentidos.

## ***RECURSOS E INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS EN SALUD***

Hasta la década de los setenta, el adelanto en materia de salud habría sido determinado por los avances de la economía, que mantuvo un progreso constante e influyó en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. A partir de esa década, el progreso habría sido determinado por el fortalecimiento de las instituciones especializadas en la prestación de servicios de salud. Pero, de igual manera, los posibles fracasos en este campo serían determinados primordialmente por el rezago, la desorganización y la ineficiencia en el funcionamiento de dichas instituciones. Por lo tanto, en lugar de crear más infraestructura y capacitar más personal, habría que reorganizar las instituciones del sistema de salud para



atender en forma más eficiente y equitativa a la población más necesitada; se debería abogar, por la "modernización del aparato institucional de salud" como tarea prioritaria.

La crisis no se origina en una escasez de recursos sino en el mal uso de los mismos: "Los recursos humanos, físicos y financieros se han concentrado excesivamente en la atención curativa en los niveles superiores, que resulta más costosa y con menores posibilidades de llegar a una cobertura más extensa" (DNP, 1991:6). De ahí que al comenzar la última década del siglo XX, más de la tercera parte de los colombianos, probablemente los más pobres, no tenga acceso a las instituciones de salud y que las instituciones de seguridad social atiendan sólo el 18% de la población. La gran mayoría de las enfermedades que aún padecen estos colombianos podrían atenderse con acciones de promoción, prevención y atención básica directa o en centros ambulatorios cerca a las viviendas (ibidem).

Según el DNP, la deficiencia en la administración constituye el área más crítica del sector, repercutiendo en bajas coberturas, calidad precaria de los servicios y altos costos de operación. El exceso de centralismo, la incapacidad ejecutora del Ministerio y la falta de compromiso de los municipios y departamentos con los problemas de salud, son las causas de la crisis. Dado que las limitaciones institucionales son mayores para las entidades públicas que para las privadas y de seguridad social ello ha contribuido a ahondar la inequidad del acceso a la salud (DNP, 1991:9). La conclusión obvia es la urgencia de la reforma institucional para hacer las entidades de salud más modernas y eficientes.

Paradójicamente, mientras significativos sectores de la población no tienen acceso a los servicios de salud, otros reciben atención de varias instituciones, lo cual hace ineficiente el gasto y duplica acciones. "Aquí se requiere un diagnóstico que dé cuenta de la doble atención y permita la formación de programas tendientes a la atención y seguimiento del beneficiario por una sola entidad" (Cifuentes y Casas, 1989: sin número de página).

Respecto a la utilización específica de los recursos humanos, el problema no es de escasez sino de ubicación. En efecto, el 61% de los empleados en el sector oficial trabaja en las capitales donde se concentra el 43% de la población, generándose un déficit significativo en las áreas rurales y pequeñas poblaciones. "También se observa la discrepancia entre el perfil educacional de los profesionales de la salud y las necesidades de atención, requiriéndose mayor personal para la atención primaria" (DNP, 1991:7). Dicha discrepancia tiene su origen en el tipo de formación que imparten las universidades e instituciones de salud, orientadas a la "curación de las enfermedades, olvidando la necesidad de convertir a los profesionales en fuente educativa de la población (para que ésta sea base de su propia salud)" (Cifuentes y Casas 1989, s.n.p.).

Debido a esa deformación profesional, se configuran también "procesos jerárquicos de atención". No habiendo un interés compartido entre los varios niveles por una atención integral, la marcada diferencia de objetivos (introducida por una mala interpretación de la jerarquía y su autoridad) hace que los funcionarios no se preocupen por diagnósticos institucionales, a través de los cuales se determine la incidencia de ciertas patologías o de factores comunes que afecten a la sociedad en su conjunto (Cifuentes y Casas 1989: s.n.p.).

La investigación médica y paramédica es en general pobre por falta de recursos y de interés de las entidades del sector, desaprovechándose, de una parte, la indudable experiencia y conocimientos del personal especializado y, de otra, las posibilidades de establecer trabajos interinstitucionales que permitan intercambiar avances según disponibilidades de recursos.

Respecto a la infraestructura física, puede decirse que no hay déficit global de camas hospitalarias e instituciones de atención ambulatoria. Lo que se presenta es una utilización desequilibrada de dicha infraestructura. A veces se utilizan instalaciones sofisticadas y costosas para casos cuya menor complejidad permitiría su solución en un nivel de atención local o básico.

En cuanto a los medicamentos el problema es múltiple. La estructura de la industria farmacéutica es oligopólica y altamente protegida por el Estado. Pese a la enorme proliferación de productos (más de 4,500 y sólo cerca de 800 son esenciales), las instituciones de primer nivel padecen grandes insuficiencias cuando no ausencia total de medicamentos básicos, situación agravada por la falta de programación en las adquisiciones o la compra excesiva de algunos productos no esenciales. De otra parte, se han detectado problemas en la prescripción por falta de información actualizada de los médicos.

## ***LA SEGURIDAD SOCIAL***

La seguridad social en Colombia tiene uno de los niveles más bajos de cobertura en América Latina, faltando por ver si también su grado de eficiencia es igualmente bajo. En 1987, la seguridad social sólo cubría el 22.7% de la población total y el 33.5% de la población económicamente activa (PEA) (Villamizar García-Herreros, 1989:2), ocupando el puesto decimotercero y el duodécimo del continente respecto a estos dos tipos de cobertura.

En términos de contribuciones a la seguridad social, Colombia ocupa el séptimo lugar, según Mesa Lago (Villamizar García-Herreros 1989:4). En cinco de los seis países con mayor contribución (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), la seguridad social tiene una cobertura universal o está muy próxima a ella; en el sexto país (Bolivia), la cobertura es el doble. En tres países (Cuba, Panamá y Venezuela) que tienen un porcentaje de contribuciones menor que Colombia, el porcentaje de cobertura es de 3 a 7 veces mayor.

La población cubierta es básicamente población asalariada urbana, lo cual significa que se está dejando por fuera a importantes grupos poblacionales. Esta situación se hace más crítica al tener en cuenta que un importante segmento de asalariados (sólo el 64.3% de la población asalariada está afiliada a la seguridad social) no está cubierto. "Además del sesgo hacia la cobertura de la población asalariada del sector formal de la economía, existe una cierta concentración de los servicios en los asegurados en edad productiva (15-59 años), en algunas actividades económicas (actividades públicas, manufacturas, servicios bancarios y financieros), y en los departamentos más desarrollados" (Villamizar García-Herreros, 1989: 3) Además de reducirse a un núcleo pequeño de la población, la seguridad social en Colombia es inequitativa ya que exhibe grandes desigualdades en su cobertura regional como en las funciones o sectores cubiertos de la economía.

## ***EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS)***

Si bien la cobertura es reducida se presenta una enorme proliferación de entidades u organismos de seguridad social. Vivas et. al. (1988: 216) señalan que existen cerca de dos

centenares de Cajas de Previsión de carácter nacional, departamental o municipal. Villamizar García-Herreros (1989:3), a su vez, calcula que en 1986 existían más de 300 fondos o programas que prestaban servicios de seguridad social, dentro de los cuales se encontraban más de 195 fondos de pensiones, más de 70 encargados de las asignaciones familiares y más de 36 que brindaban servicios de salud. Con excepción de dos (el ISS y el Fondo de Aviadores Civiles) todos estos fondos pertenecen al sector público. La mayoría, además, tienen sus propias regulaciones y el grado de coordinación entre los mismos es casi inexistente.

No obstante dicha proliferación de fondos o programas, el ISS es la gran entidad de la seguridad social colombiana. En 1984, según Vivas et.al. (1988: 212 y ss.), los servicios del ISS habrían cubierto potencialmente el 12% de la población total del país, cuando en 1973 cubrían el 7.1%. El total de los cotizantes al instituto constituirían el 20% de la PEA y el total de afiliados representarían el 70% de todos los asegurados mientras la Caja Nacional de Previsión tendría una cobertura del 7%.

Diversos estudios se han realizado sobre el ISS y todos ellos señalan diversas clases de limitaciones, ineficiencias y problemas estructurales, organizativos y financieros así como potencialidades, que podrían hacerse reales si se toman ciertas decisiones, algunas de las cuales están siendo implementadas por la actual dirección del instituto. Según Vivas et.al. (1988: 252 y ss), el ISS está en capacidad de ampliar su cobertura con incrementos reducidos, en algunos casos mínimos, de sus costos de operación, mediante la afiliación al sistema de medicina familiar. Los llamados fondos especiales configuran un mecanismo, muy poco utilizado hasta el momento de este estudio (1988), para ampliar dicha cobertura haciéndola más democrática.

Los mismos autores señalan que si el ISS intenta ampliar su cobertura a los sectores más pobres de la población mediante sistemas simplificados de servicios, "va a ser difícil contar con los incrementos en las cotizaciones para financiar su operación, por lo cual se requerirá una cada vez mayor eficiencia a la prestación de los servicios" (1988: 253). Los autores pudieron detectar excesos de personal asistencial o administrativo en algunas seccionales; en otras seccionales detectaron un gasto de funcionamiento por cama hospitalaria excesivamente alto. Por ello concluyen que los "costos promedio de operación de las clínicas del ISS son, en general, mayores a los registrados en los hospitales del subsector oficial del Servicio Nacional de Salud" sin que existan mecanismos de seguimiento de dichos costos, no obstante su enorme importancia.

De otra parte, no hay políticas claras de contratación enmarcadas dentro de una política global de prestación de servicios de salud, por lo que hay "indicios de que el ISS tiende a contratar por residuo, utilizando los recursos que le sobran después de atender los gastos internos de funcionamiento" (Vivas et.al., 1988: 254).

Cifuentes y Casas (1988) señalan otras deficiencias en el funcionamiento del ISS: falta de coordinación; inadecuados mecanismos de control y evaluación; pobres relaciones entre los niveles administrativo y asistencial; pocos estímulos para la capacitación y adiestramiento del personal asistencial; deficiente información para la asignación de recursos y programación de servicios; inexistencia de indicadores de gestión, administrativa y asistencial; inexistencia de mecanismos para una adecuada coordinación con las empresas y sus afiliados derecho-habientes.

Suárez Melo y Pineda Hoyos (1991: 383) aportan nuevas críticas: la información sobre las empresas que están obligadas a cotizar a la entidad está desactualizada por lo que las cotizaciones están muy por debajo de lo real; la baja calidad de los servicios obliga a buscar

dobles coberturas con la vinculación de los trabajadores a seguros privados; se presentan demoras en la atención y es recurrente la carencia de medicamentos; la estructura laboral de la entidad es inoperante; hay dificultades para la aplicación de sanciones por lo que subsisten irregularidades (médicos que no cumplen con su horario); operan nueve sindicatos que entran en el manejo administrativo de la entidad y quizá se presten a toda suerte de corruptelas.

Respecto al fondo de pensiones, el panorama es de tal manera sombrío que, "de no aplicarse los correctivos adecuados de manera inmediata, se entraría en una fase crítica en la que los recursos disponibles con que cuenta esta entidad para cubrir los costos de las pensiones involucradas dentro de estos servicios se agotarán irremediablemente" (Coyuntura Social 1990: 2, 86). Diferentes fenómenos contribuyen a esta crisis, siendo el desequilibrio entre los ingresos y los egresos, la principal causa de la misma.

Al mirar este cúmulo de deficiencias, Suárez Melo y Pineda Hoyos (1991: 383) concluyen que éstas son "el resultado de la intervención desmedida e inadecuada del Estado, que se ha traducido en la burocratización de la entidad, en un sistema inapropiado para el manejo de las pensiones y una equivocada política de inversiones, que están evidenciando la ineficiencia del Estado en el manejo de la entidad y al mismo tiempo están exigiendo la adopción de una nueva estructura en materia de seguridad social, que permita dar respuesta en las próximas décadas a la población pensionada". Ante tal situación, se vislumbra como una alternativa plausible, y así lo plantean estos autores, la privatización de buena parte de los servicios de salud y de seguridad social.

## ***EL GASTO EN SALUD***

Los colombianos gastan una importante proporción de sus ingresos en salud pero lo hacen también de una manera ineficiente. El Estado gasta igualmente sumas nada despreciables y, sin embargo, las tasas de mortalidad infantil, de desnutrición y de morbilidad mantienen niveles altos, particularmente en determinadas regiones y entre determinados grupos de bajos ingresos.

Respecto al gasto público en salud cabe hacer las siguientes consideraciones. (Coyuntura Social, No. 4: 13 y 55, 56 y 55):

- (a) Las necesidades en salud son definidas por el estado como "preferentes", al igual que la educación, por cuanto no tienen que ser satisfechas necesariamente por el sector público; sin embargo, puesto que los grupos más pobres de la población sólo pueden satisfacerlas a través del gasto público, el gasto público social debe ser selectivo y focalizado en ellos cumpliendo así el Estado su papel de distribuidor del ingreso.
- (b) Con estas premisas en mente, el comportamiento de la composición del gasto público social y en particular el de salud ha sido el siguiente: a lo largo de toda la década los gastos en funcionamiento, tienden a aumentar y los de inversión a disminuir. Esto es válido para los sectores de educación, salud, seguridad social y vivienda. Los gastos de inversión en salud "pagan, en parte, los costos del ajuste de las políticas de estabilización macroeconómica", descuidando las inversiones en infraestructura sanitaria.

- (c) A partir de 1982 se toman medidas de ajuste gradual que producen una recomposición del gasto público total, y del social en particular. La participación porcentual del sector salud en el gasto social empieza a disminuir desde 1980 hasta llegar a su nivel más bajo en 1984 (12.3%), comenzando a incrementarse hasta llegar en 1988 al 14.0%, pero sin alcanzar el nivel de participación de comienzo de la década (15.3%). El gasto público en salud como proporción del ingreso nacional es, de otra parte, menor al registrado en países como Costa Rica, Argentina, Chile o Uruguay; entre 1975 y 1988, el gasto institucional y privado representó el 8.1% del PIB en promedio, del cual el privado representó el 3.6%, quedando un saldo de 4.5% para el gasto público.
- (d) Con el reordenamiento institucional del Sistema Nacional de Salud, el sector salud será incorporado en los planes de desarrollo municipal, recibiendo recursos apreciables provenientes del impuesto al valor agregado (IVA). Se estima que la reforma va a significar un incremento en la financiación de la salud, esperándose que a mediano plazo los recursos del sector mejoren en un 30%.

En relación al gasto privado, para los colombianos la salud es un componente importante dentro de la distribución de sus gastos familiares, tal como lo mostró el Estudio Nacional de Salud (1977-1980):

- (a) "Mientras el promedio nacional de gasto familiar en salud era de 12.1% de los ingresos, esa proporción era de un 25% en los hogares más pobres, y de un 8.1% en los hogares más ricos" (Coyuntura Social 1990: 2, 60).
- (b) Al analizar la distribución del gasto en salud por rubros, se observa que el mayor peso lo tiene el gasto en servicios médicos y profesionales (Villamizar García-Herreros, 1989: 192), donde se presentan las mayores diferencias entre los estratos socioeconómicos: "los hogares más pobres gastan en este rubro el 22.4% de su ingreso, proporción muy superior a la nacional que es del 8.5% y a la de las familias ricas, que destinan en este componente sólo 4.7% de su ingreso" (Citado por Coyuntura Social, 1990: 2, 60).
- (c) Para los hogares de menores ingresos, el gasto en medicamentos tiene mayor peso que el gasto en servicios profesionales.
- (d) El gasto en seguros contra accidentes y enfermedades tiene un peso relativo bajo, lo cual muestra la escasa protección que se tiene frente a este tipo de contingencias (Ibidem: 194-5).
- (e) Finalmente, se observa que los gastos en atención hospitalaria tienen el mismo peso dentro de la distribución del gasto para todas las categorías sociales, por lo que se puede concluir que las diferencias están dadas por la calidad de los servicios a los que tiene acceso cada una de estas categorías.

## ***LA POLITICA SOCIAL EN SALUD***

La crisis de los ochenta afectó con menos severidad a Colombia que al resto de los países latinoamericanos y las medidas de ajuste que se tomaron no tuvieron un carácter regresivo. Por

tanto, no se generó una "deuda social de corto plazo" (PREALC-OIT, 1990; Jaramillo y Bonilla 1991: 47). En efecto, mientras en 1978 la pobreza rural era del 80% y en 1982 la urbana era del 44%, en 1988 estos porcentajes habían disminuido respectivamente a 62% y 38%. Sin embargo, persistieron grandes desigualdades en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida de los diversos estratos socio-económicos así como en el nivel de desarrollo entre las regiones, si bien pareciera que hubo una ligera mejoría.

No obstante que el país sorteó con un relativo éxito la crisis de la década pasada, al finalizar ésta se comienzan a notar síntomas de agotamiento del modelo vigente de desarrollo, (la inflación alcanza los niveles más altos, el desempleo también se incrementa y aparecen signos recesivos preocupantes). Por otra parte, se agudizan las situaciones de conflicto como manifestación de los desequilibrios sociales y regionales resultantes de inequidades en la asignación del gasto público.

Ante tales situaciones se hacía imperiosa la formulación de un nuevo modelo de desarrollo. Es así como se adopta, como eje de la política económica, la apertura de las estructuras de la producción y la comercialización conducente a la internacionalización de la economía colombiana, mediante la elevación de la productividad y, por tanto, de la competitividad, a la par que se convoca una Asamblea Nacional Constituyente y se reforma la Constitución. Tanto la apertura como la nueva constitución conllevan profundas reformas económicas y sociales.

En primer lugar, se instaura una nueva concepción del Estado. Se inician procesos de modernización de las estructuras públicas para hacerlas mucho más eficientes y especializadas en sus funciones. La especialización de las funciones implica procesos de concertación, negociación y delegación de responsabilidades en la sociedad civil. Dicha especialización significa además que el Estado pierde su carácter intervencionista con claro corte asistencialista, impulse procesos de privatización en diferentes campos, reconozca los valiosos aportes que pueden realizar el sector privado, las organizaciones gremiales, las ONGs y las mismas organizaciones comunitarias, y se reserve algunas áreas de intervención por considerarlas que son de su exclusiva responsabilidad. Entre las funciones que el Estado se reserva cabe mencionar las tres siguientes (Montenegro, 1991):

- (a) La prestación de servicios de bienes públicos y la satisfacción de necesidades sociales que, a diferencia de las llamadas "necesidades preferentes", no pueden satisfacerse por el mecanismo del mercado porque no se les puede asignar un precio: justicia, defensa, medio ambiente y algunos bienes como las vías públicas (Coyuntura Social, 1990: 2, 13).
- (b) El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, mediante el establecimiento de los adecuados instrumentos de política.
- (c) La adecuada distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población.

En segundo lugar otra de las grandes transformaciones que experimenta el Estado se refiere a la descentralización. A través de diversas reformas se limitaron responsabilidades y funciones a los órganos centrales nacionales, transfiriéndolas a los municipios, pues la nueva constitución reconoce instancias intermedias, tales como la asociación de municipios y la región, que aglutinaría a varios departamentos. De este modo, la realización de los programas y la prestación de servicios a través de los cuales se ejecuta la política social pasan a ser ahora

responsabilidad de los municipios, que deben entonces adecuarse para asumir nuevas funciones en los campos de la salud y la nutrición, la atención a la infancia, la educación, la atención de los menores en circunstancias especialmente difíciles, los bienes públicos, e inclusive las actividades productivas de los grupos de menores ingresos.

Estas reformas y transformaciones plantean las siguientes interrogantes:

- (a) ¿Cuáles son los costos sociales que tendrá la apertura económica en el corto plazo ante las evidentes dificultades económicas y políticas que atraviesa el país?
- (b) ¿Qué capacidad tienen las instituciones públicas centrales para desprenderse de sus funciones, y el sector privado, las ONGs y las organizaciones comunitarias para asumirlas?
- (c) ¿Cuál es la capacidad de respuesta de las administraciones locales, y las organizaciones sociales para asumir la carga de prestación de servicios que las varias leyes les han entregado?

Respecto al primer interrogante en el corto plazo los costos sociales de la apertura serán altos y para contrarrestarlos se requerirá una mayor inversión social y productiva orientada a los sectores de bajos ingresos. Es decir, la focalización de los programas hacia los sectores más pobres debe ser y es un elemento fundamental de la política social. Varias de las razones que sustentan esta afirmación las presentan Lora (1991) y Jaramillo y Bonilla (1991):

- Si bien la reducción de aranceles tiene "efectos neutros" desde el punto de vista de la ocupación y la distribución del ingreso, no puede decirse lo mismo de los impuestos indirectos, cuyo aumento compensatorio tiene efectos recesivos pronunciados y de magnitud bastante superior al efecto expansivo de la reducción de aranceles.
- Este aumento compensatorio de impuestos indirectos es además regresivo por cuanto empeora el carácter inequitativo de la distribución del ingreso y tiende a desplazar fuerza de trabajo hacia sectores informales.
- Respecto a las dificultades para alcanzar los objetivos de estabilización macroeconómica de corto plazo, principalmente en materia de inflación y estabilidad monetaria, es preciso recordar los efectos negativos de los desequilibrios macroeconómicos respecto a la satisfacción de las demandas sociales de los sectores de más bajos ingresos. Por lo tanto, en la medida en que el gobierno tenga éxito en alcanzar la estabilidad macroeconómica creará condiciones más favorables para impulsar los programas sociales.
- Si el aumento de los impuestos indirectos no fuera suficiente para compensar la disminución de los aranceles, se puede producir una fuerte restricción fiscal haciendo aun más difícil la ejecución de los programas sociales propuestos. "Por lo tanto, en el corto y en el mediano plazo es imprescindible contar con recursos externos de cooperación internacional, focalizados hacia los grupos de menores ingresos" (Jaramillo y Bonilla, 1991: 60).

Respecto al segundo interrogante cabe hacer las siguientes consideraciones:

- Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el Estado en su actual esfuerzo reformista es la modernización de la estructura institucional pública. Tal como lo plantean Suárez Melo y Pineda Hoyos (1991) la característica central de la estructura institucional pública colombiana es que "hay mucho Estado donde no es necesario y hace falta donde se lo necesita". El Estado está sobredimensionado en algunos campos donde el sector privado se mueve con mayor eficiencia, y en cambio, ha carecido de presencia en otros, lo cual se refleja en las bajas coberturas de los servicios así como en su baja calidad.
- En las áreas donde es aún posible que el Estado delegue en la sociedad civil funciones y responsabilidades, sin embargo, este proceso no es tarea fácil. Dada su complejidad, no es conveniente que se fuerce el proceso de privatización, ya que "no se puede violentar a la sociedad en la adopción de esquemas de privatización. Esta debe ser una estrategia flexible y gradual que permita ir redimensionando la actividad del Estado para que éste pueda recobrar su credibilidad ... las acciones de privatización tienen como objetivo trascendente racionalizar la función pública, para que el Estado pueda fortalecerse en el cumplimiento de sus funciones fundamentales." (Suárez Melo y Pineda Hoyos, 1991: 410-411).
- El concepto de privatización debe entenderse en un sentido amplio y no sólo como el traslado de servicios, actividades y responsabilidades al sector empresarial sino también a las ONGs y a las organizaciones comunitarias. Este enfoque, permite proponer la asociación de esfuerzos y recursos entre el Estado, el sector privado y la comunidad para la prestación de servicios. La privatización no debe ser tomada como una fórmula mágica que solucionará todos los problemas por el simple cambio de operador; admite muchas posibilidades a la vez que en ningún caso "... debe implicar la pérdida de la potestad de control del Estado sobre la planeación y operación del mismo .. (ni) ... implica la eliminación de los subsidios que el Estado ha realizado y debe seguir realizando para compensar a los sectores menos favorecidos de la sociedad." (Suárez Melo y Pineda Hoyos, 1991: 392).
- Las áreas de la seguridad social y de la prestación de servicios en salud presentan características favorables para una creciente participación del sector empresarial, las ONGs y las organizaciones comunitarias. Así lo ha percibido el gobierno y por ello es en la actualidad posible la constitución de entidades privadas administradoras de los fondos de pensiones, sistema complementario al ISS.
- En cuanto a la prestación de los otros servicios propios del sistema de seguridad social han surgido "formas alternativas" de carácter privado. Los fondos mutuales de solidaridad y los seguros privados de salud presentan indudables ventajas en cuanto a la calidad de los servicios prestados pero la gran cuestión sigue siendo la ampliación de la cobertura hacia los sectores de menores ingresos.

En relación al tercer interrogante, las siguientes consideraciones son pertinentes:

- Si bien se propugna una mayor eficiencia en la prestación de los servicios sociales y los de salud en particular, y se asigna una mayor participación a la sociedad civil en dicha prestación, será al nivel local donde se pondrán a prueba las nuevas propuestas reformistas.
- En el campo de la prestación de servicios de salud, se dispone de los instrumentos legales para lograr una mayor eficiencia, la participación del sector privado, y la



focalización en los sectores más necesitados. En efecto, i) por ley se crean los fondos locales de salud para ampliar la cobertura del sistema de atención primaria; ii) se establece un modelo de seguro social para los grupos más pobres; iii) se constituyen los equipos extramurales de salud para ejecutar acciones de prevención y de remisión de pacientes, cuando así se requiera, hacia los centros de atención especializada; iv) se estimulan modalidades diversas de atención a la infancia adaptadas a las condiciones locales; y v) se promueven programas de abastecimiento de agua potable y de eliminación de excretas facilitando la cofinanciación con los municipios.

- Sin embargo, la descentralización de los programas sociales se enfrentará a múltiples dificultades debidas a la escasez de recursos humanos y a la inexperiencia de la gran mayoría de las administraciones municipales y otras entidades locales, sobre las cuales recaerá casi súbitamente una carga de responsabilidades para las cuales no están preparadas. Entre las varias funciones que se deben desempeñar a nivel local cabe mencionar las cinco siguientes: coordinación interinstitucional, planeación local participativa, ejecución de actividades y proyectos programados, montaje de sistemas de información local, y seguimiento y evaluación de los proyectos y programas. Uno de los grandes desafíos es cómo viabilizar el proceso de delegación y transferencia de dichas funciones y responsabilidades para que no se vaya a producir un gran fracaso histórico. Programas de asesoría, capacitación y acompañamiento a las entidades locales son, por lo tanto, de altísima prioridad.

## ***AGENDA INVESTIGATIVA***

A lo largo de los acápites anteriores han surgido temas cuyo conocimiento es insuficiente y merecen que se los estudie.

Un primer tema se refiere a las profundas transformaciones sociales, tales como la transición demográfica y la reubicación de la población colombiana por regiones y zonas urbana/rural, y su relación e impacto sobre los tipos de demandas sociales que se están generando, así como la capacidad de respuesta y adecuación de las instituciones a esas nuevas situaciones mediante la formulación de políticas sociales.

Un segundo tema son las transformaciones y procesos que el nuevo modelo de desarrollo plantea y viene impulsando, tales como la modernización de las instituciones públicas, la privatización, la creciente participación del sector privado y la descentralización de los programas sociales. Los avances y dificultades de los procesos, los modelos de intervención, las metodologías de asesoría, acompañamiento y capacitación son tópicos de particular interés y valor.

El campo de la informática presenta enormes vacíos en su relación con la política social, por lo que ésta es un área prioritaria de apoyo. Así lo ha comprendido UNICEF, entidad que está aportando al Departamento Nacional de Planeación recursos para el montaje y puesta en marcha de un sistema de indicadores sociales que hará posible el seguimiento y evaluación de los programas sociales.

Otro tema es la participación comunitaria. En la actualidad, sobre todo después de la interesante experiencia nacional que significó la Asamblea Nacional Constituyente, la participación comunitaria parece haberse convertido en una panacea. Sin embargo, varios interrogantes pueden ser planteados a manera de guías de proyectos de investigación: ¿Qué se entiende por participación comunitaria más allá de la concepción tradicional que ve a la comunidad como simple aportante de mano de obra barata o gratuita?

¿Cómo apoyar la organización comunitaria de manera que la comunidad tenga una participación real en las varias etapas de desarrollo local? ¿Cuál es el papel de las ONG en estos procesos de desarrollo local participativo? ¿De qué manera pueden impulsar la organización comunitaria sin suplantarla a la comunidad?

Otra área de estudio importante es la seguridad social. Siendo la cobertura de la seguridad social tan baja, ¿cómo se la podrá incrementar bien sea a través del ISS y las Cajas de Previsión o a través de formas alternativas privadas? Puesto que tanto el ISS como las Cajas de Previsión presentan serios problemas de ineficiencia, descapitalización, corrupción, altos costos y sobrecarga de funciones, ¿qué posibles soluciones pueden ser diseñadas e implantadas en el corto y largo plazo? Siendo que la coordinación entre las varias formas de seguridad social es prácticamente inexistente ¿a través de qué mecanismos se podría impulsar dicha coordinación así como una mayor integración con el sistema público de salud?

Un campo que ofrece perspectivas interesantes es el de la investigación evaluativa en salud. Tal como lo anota Losada, este tipo de investigación se refiere a "programas" (enunciado de metas tan precisas que se puedan cuantificar, unido a una asignación expresa de recursos y a una fijación de plazos para el logro de aquellas) y no a "políticas", entendiéndose por evaluación "la confrontación deliberada entre los objetivos o metas, por una parte, y las realizaciones o logros de los mismos, por otra" (1990: 110).

La mayoría de las evaluaciones no sólo han sido esporádicas sino en su mayoría vinculadas a exigencias de organismos internacionales, refiriéndose únicamente a algunos de los servicios específicos de salud. Se requiere, por tanto, que sean más sistemáticas, más amplias y quizá más rigurosas desde el punto de vista metodológico. Un obstáculo que ha dificultado la investigación evaluativa es de las enormes deficiencias de información, en cuanto a cobertura, calidad de los datos, pertinencia y oportunidad (Losada, 1990). Se carece de información válida y confiable sobre los servicios de urgencia, medicina oral, ortopedia y optometría; las actividades de prevención y control de la hipertensión arterial, la malaria y la fiebre amarilla; la efectividad de las campañas oficiales contra la drogadicción y/o el SIDA; el impacto en el campo de la salud y la nutrición de los niños en los hogares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Según Losada, otro grave obstáculo para realizar evaluaciones sólidas en el sector salud es "el carácter impredecible (en cuanto al monto y a la fecha de arribo efectivo) de los diversos recursos con que se financian los servicios de salud" (1990: 112). En términos de costos hospitalarios, se requieren estudios comparativos entre el sistema público y el privado para poder apreciar la conveniencia de contratar estos servicios con hospitales y clínicas particulares. Es preciso profundizar en el análisis sobre el uso que se hace de los recursos hoy puestos al servicio del sistema nacional de salud.

Finalmente un campo que necesita ser evaluado seriamente es el del impacto de los servicios prestados así como la calidad de los mismos, "... urge indagar con profundidad hasta dónde los programas gubernamentales de salud hoy en marcha son realmente los más pertinentes dadas las condiciones de morbilidad existentes en 1990 en Colombia, y su

etiología, y dados los desarrollos contemporáneos de las ciencias de la salud" (Losada 1990: 112).

En relación con este último punto, se llama la atención sobre la medicina tradicional y las "medicinas populares" así como la antropología nutricional y su relación con el sistema institucional de salud. En efecto, "en los planes del Ministerio de Salud se contempla la necesidad de estimular las medicinas alternativas como una forma de mejorar el Sistema Nacional de Salud" (El Espectador/Vida cotidiana, Domingo 28 de Julio de 1991/5-E).

La nueva Constitución colombiana reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del país y, por lo tanto, acepta la existencia de diferentes formas de ver y concebir el mundo, la salud y la enfermedad. Estas concepciones diferentes han logrado sobrevivir al margen del sistema institucional de salud, en el área urbana y rural. Al desconocer las diferencias de concepciones y de procedimientos del saber médico tradicional, los programas de salud chocan con barreras culturales, definidas como "prejuicios e ignorancia", y asumen en consecuencia una actitud excluyente y hostil hacia todo este sistema alternativo. Sin embargo, este desconocimiento, comienza a ser reemplazado por un creciente interés hacia la medicina tradicional por parte de los Ministerios del ramo e instituciones especializadas. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS), impactada por la enorme significación de culturas médicas tradicionales de países como China, India y México, ha recomendado "propiciar la recuperación de pensamientos médicos y procedimientos terapéuticos que a pesar de contar con una tradición de siglos y milenios no han sido incorporados a la prestación institucional de servicios de salud", y ha iniciado desde 1976 un programa mundial tendiente a la promoción y el desarrollo de la medicina tradicional (Arbeláez Albornoz, 1991).

Mirado desde el punto de vista de costos, y dado el hecho de que los medicamentos producidos por las compañías manufactureras consumen buena parte de los gastos en salud de la población colombiana, especialmente la de menores ingresos, parece sensato buscar y articular otras alternativas terapéuticas menos costosas, procedentes de las culturas médicas tradicionales. Un potencial campo de investigación se relaciona con los mecanismos de articulación al sistema institucional de servicios de salud, y del conjunto de recursos terapéuticos procedentes de las llamadas "medicinas alternativas".

Finalmente, hay dos campos de investigación que se relacionan con el área de los recursos humanos en salud. Uno es la formación del personal técnico y profesional que presta los servicios y atiende directamente a pacientes. Dicha formación ha sido cuestionada desde distintos ángulos: su orientación, sus contenidos cognitivos y valorativos, y su calidad. El otro campo se refiere a la formación de investigadores de la salud. Se requiere una mayor articulación entre la universidad y los servicios de salud pública ya que, hasta el momento, la presencia universitaria ha sido marginal. Tal como lo señala Blanca Lilia Caro, "es preciso comenzar a trabajar en la formación de un grupo de 'pensadores' en salud que participe en los procesos de planeación, seguimiento y control de planes y programas y busque continuamente alternativas metodológicas y administrativas para mejorar la calidad y cobertura de los servicios" (1990: 3, 113). La investigación en salud no debe ser un campo privativo de los profesionales de la salud sino que, debido a su enorme complejidad, requiere la presencia y los aportes de diversas disciplinas. Biólogos, economistas, antropólogos, sociólogos, ingenieros, entre otros, deben integrarse al cuerpo profesional de investigadores de la salud a fin de proponer y desarrollar proyectos cuyo enfoque central sea multidisciplinario.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Arbeláez C., 1991.**

"Conocer para Aceptar. Parece ser la Hora de Articular las Medicinas Populares al Sistema de Salud." *El Espectador/Vida Cotidiana*. Domingo 28 de julio, 5-E.

**Bernal M.E., 1991.**

"Evolución de las Modalidades de la Atención al Menor." *Coyuntura Social*. No. 4, mayo: 67-79.

**Caro B. L., 1990.**

"La Administración de Salud Pública en Bogotá: Una Prioridad y un Reto para Resolver." *Coyuntura Social*. No. 3, noviembre: 93-113.

**Cifuentes A. & Casas J. V., 1989.**

*Evaluación del Sistema de Medicina Familiar en el ISS*. Bogotá.

**COLCIENCIAS, 1988.**

*Investigaciones Cofinanciadas por Colciencias. Información Estadística*. Bogotá.

**CONPES, 1991.**

*Apertura a la Salud. Lineamientos del Plan de Acción 1991-1994. Resumen Ejecutivo y Anexo Estadístico*. Documento DNP-2531-UDS-Minsalud. Bogotá.

**Córdoba R. & Uribe T., 1990.**

"La Inseguridad Alimentaria Urbana en Colombia en 1984-1985." *Coyuntura Social*. No. 2, mayo: 171-191.

**Escobar R., 1991.**

"Salud, Educación, Ciencia y Tecnología." *Colombia Siglo XXI*. Vol. II: 317-365.

**Fajardo D. 1991.**

*Observaciones en torno al Documento "Planificación Territorial Regional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables de la Amazonia - PACF"*. Documento. Bogotá: DNP.

**Fedesarrollo-Instituto SER, 1990.**

"Editorial." *Coyuntura Social*. No. 2, mayo: 7-10.

**Fedesarrollo-Instituto SER, 1990.**

"Indicadores Sociales: Gasto Público Social." *Coyuntura Social*. No. 2, mayo: 13-20.

**Fedesarrollo-Instituto SER, 1990.**

"Indicadores Sociales: Salud." *Coyuntura Social*. No. 2, mayo: 56-67.

**Gonzalez C. & Enciso M., 1991.**

"Nutrición y Capital Humano." *Nueva Frontera*. No. 836, junio 10-16: 23-26.

- Jaramillo H. & Bonilla E., 1991.**  
*Situación Socioeconómica de Colombia durante la Década de los Ochenta y Perspectivas para los Noventa.* Documento presentado a Unicef. Bogotá.
- Jaramillo H. & Machado A., 1991.**  
*La Mujer en las Políticas del Estado: Notas para una Discusión.* Documento. Bogotá.
- Lora E., 1991.**  
 "La Reestructuración Económica en Colombia". Documento presentado en el Seminario sobre Reformas Estructurales en América Latina. Abril. Cartagena.
- Losada R., 1990.**  
 "Evaluaciones de Programas Gubernamentales de Salud, Seguridad Social y Vivienda." *Coyuntura Social.* No. 2, mayo: 109-119.
- Montenegro A., 1991.**  
 "El Sector Público en el Plan de Desarrollo del Presidente Gaviria." Eduardo Lora (editor). *Apertura y Modernización. Las Reformas de los Noventa.* Bogotá: FEDESARROLLO, Tercer Mundo Editores.
- Ortiz, Nelson (Coord.), 1991.**  
*Hacia el Pleno Desarrollo del Niño: Una Perspectiva para Enfocar Programas de Atención a la Infancia.* Bogotá: UNICEF. Junio.
- PREALC-OIT, 1990.**  
*Colombia: La Deuda Social en los 80. Informe de la Misión Prealc-Oit.* 2 Volúmenes. Bogotá.
- Ramírez J. C., 1990.**  
 "El Gasto Público Social del Gobierno Central." *Coyuntura Social.* No. 2, mayo: 159-170. Bogotá.
- Suárez M. & Pineda Saúl, 1991.**  
 "Eficiencia del Estado y Privatización." *Colombia Siglo XXI.* Vol. I: 369-412.
- Sarmiento E., 1991.**  
 "La Prioridad Social, un Modelo para Armar." *El Espectador/Semana Económica.* Domingo, 21 de julio, 1-B.
- Urrutia M. y Trujillo J. P. 1991.**  
 "Formación de Recursos Humanos para la Apertura: Una Comparación Internacional." *Coyuntura Social.* No. 4, mayo: 89-104.
- Villamizar García-Herreros M. E., 1989.**  
*Formas Alternativas de Seguridad Social.* Informe. Bogotá.
- Vivas J., et. al., 1988.**  
*El Sistema Nacional de Salud.* Bogotá: FEDESARROLLO, Organización Panamericana de la Salud.

# INFORMACION PARA LAS POLITICAS SOCIALES EN COLOMBIA

***Rafael Echeverri Perico<sup>1</sup>***

## ***INTRODUCCION***

El programa gubernamental para definir el papel del Estado como facilitador de un desarrollo moderno, dentro de una economía de mercado con integración de los espacios económicos nacionales al mercado mundial, requiere de profundos cambios en las estructuras de producción, en las condiciones de los mercados, en la gestión gubernamental, en las concepciones de la planificación y toma de decisiones, y en los esquemas de acción social.

La información es un insumo de la planificación y un orientador de la toma de decisiones. En la medida en que se modernicen las estructuras institucionales, en particular las económicas, la información tendrá un papel cada vez más importante. El país se ha acostumbrado a un uso muy bajo de la información para orientar sus decisiones de planificación. El uso de la información es, en algunos casos, inexistente, lo cual crea una gran barrera al proceso de modernización de nuestra sociedad.

Este documento pretende hacer un aporte a la conceptualización del problema de los indicadores en el contexto concreto de la planificación.

## ***INFORMACION PARA LA PLANEACION Y LA GESTION***

La reflexión sobre el papel de la información en el seguimiento de la política social, se debe inscribir en procesos institucionales concretos de planeación y gestión. Por definición, la información es una herramienta de lectura de la realidad, que posibilita reducir la incertidumbre en los procesos de toma de decisión. Por esa razón es necesario partir de puntos de referencia sobre los procesos de generación, producción y uso de la información.

---

<sup>1</sup> Colombiano. Licenciado en Administración Pública, Universidad Nacional de Colombia. Director General de Análisis Socio-económico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (1990-1991). Director de Programa para Colombia del Canadian Executive Service Organization (1991). Profesor e Investigador de la Facultad de Economía y del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, Universidad de los Andes (1984-1991). Actualmente es Gerente de Sistemas Especializados de Información S.A. (SEI).

El objetivo último de la política social es un desarrollo humano y social que cumpla con los principios de equidad y respeto de los derechos fundamentales del hombre y que sea coherente con un modelo de desarrollo. Con este fin se establecen procesos de toma de decisión para la definición de planes que involucran políticas, programas y proyectos de acción social. Esta planeación comporta un elemento de evaluación y seguimiento que facilita las definiciones y los redireccionamientos. La forma como se conciben estos procesos y la percepción del papel de los diferentes tomadores de decisiones, constituyen un espacio y un modelo concretos de planificación.

## **Planificación y Evaluación**

La planificación, tal como se ha concebido y aplicado en el país, tiene una estructura deductiva, que parte de las definiciones de política general y de la definición y priorización de planes que se realizan, fundamentalmente, mediante las herramientas de asignación presupuestal. Los planes de desarrollo social constituyen marcos globales de definición de metas y estrategias que funcionan como instrumentos de orientación de la acción estatal. En estos planes se definen objetivos de desarrollo al nivel macro, mediante la convergencia de acciones en diferentes áreas de la vida social. El ciclo técnico de la planeación impone la traducción de las políticas generales de desarrollo en programas sectoriales de acción social y proyectos concretos. Las etapas de este proceso son: diagnóstico, formulación de estrategias, evaluación de alternativas, seguimiento y evaluación de impacto.

La planeación ha incorporado intensamente la investigación y la información en las etapas de diagnóstico y evaluación de impacto. Un conjunto amplio de trabajos de investigación y sistemas de indicadores apoyan la toma de decisiones en estas áreas. Los indicadores y la información en general se encuentran aquí relativamente desarrollados. Existen, no obstante, dos campos donde se reconoce la ausencia de investigación e información suficiente: la focalización de los programas sociales y la evaluación de los mismos. La focalización implica la definición de las poblaciones objetivo de los programas de acción social, en un contexto de espacio y tiempo. Esto implica la definición conceptual y formal de los grupos de mayores carencias, de mayor riesgo y de aquellos donde es viable el logro de los objetivos y metas de los programas.

Las carencias conceptuales, metodológicas y de aplicación de la investigación evaluativa son graves, sobre todo para la selección de alternativas, el examen de factibilidad de los proyectos, el seguimiento o control de la gestión, y la evaluación del impacto. En el país hay muy poco conocimiento sistemático y objetivo sobre el desempeño de programas de acción social de larga tradición. Por ello, la nueva concepción del papel de la planeación, definido en la nueva Constitución, gracias a la obligatoriedad de evaluar los planes de desarrollo, tendrá gran impacto sobre la investigación y el seguimiento de los programas de acción social, generando nuevas necesidades de sistemas de información e indicadores.

Uno de los problemas centrales del desarrollo social en los países subdesarrollados es la voluntad política y la capacidad de ejecución, que se ocultan tras la carencia de recursos. Esto significa que la eficiencia de los programas está comprometiendo seriamente las posibilidades de llevar los beneficios del desarrollo a amplias capas de la población. Es clara la necesidad de aplicar modelos de evaluación de los programas.

El uso de indicadores muestra un marcado desbalance entre el nivel de formulación de políticas y diagnóstico social, y las fases de la evaluación. Cuando se piensa en indicadores sociales se hace referencia a los indicadores macro utilizados para las fases de formulación de políticas, pero pocas veces se consideran los indicadores que permiten conocer el desempeño de los programas. Es indispensable promover el desarrollo de marcos conceptuales y metodológicos que respondan a las necesidades de la evaluación de programas, en forma complementaria a la investigación que se haga al nivel macro.

La evaluación determina necesidades de investigación y de definición de indicadores que van más allá de la evaluación de la viabilidad de los programas y proyectos, o del seguimiento de la ejecución, o de la medición de impacto. Se debe considerar la investigación evaluativa que permita reorientar la ejecución de los programas mediante la aplicación de criterios de utilidad, que involucren a los participantes de los programas. Esta evaluación sobre la marcha incorpora ciclos de planeación-acción, lo cual posibilita que en cada nivel de ejecución existan indicadores de gestión que soporten los procesos de toma de decisión.

Las características de las evaluaciones de los programas sociales apuntan al control de la inversión, mediante indicadores de cobertura o ejecución presupuestal, a pesar de lo cual es muy precaria la información disponible sobre el gasto del Estado en programas sociales. En general se realizan ex-post para justificar la existencia o redefinición de los programas. No es coincidencia que el desarrollo más importante del trabajo evaluativo se haya promovido por parte de las agencias internacionales de financiamiento. Sin embargo, estas evaluaciones no permiten tomar decisiones claras, ni identificar indicadores idóneos para el mejoramiento de la eficiencia y calidad de los servicios que se prestan o, de los proyectos que se desarrollan.

Experiencias concretas muestran que la evaluación sobre la marcha, la evaluación cualitativa y la evaluación de utilidad permiten subsanar estas deficiencias. Todas ellas involucran en algún sentido una orientación cualitativa del manejo de la información e interpretación de los procesos. Esto no es necesariamente incompatible con técnicas cuantitativas que permitan la sistematización y síntesis de procesos esencialmente cualitativos. Este es un campo fundamental de desarrollo de la investigación evaluativa.

## **Planeación y Cambio Institucional**

El esquema general de planificación de Colombia ha venido cambiando bajo la presión de modificaciones en las concepciones del Estado y el desarrollo. Estamos viviendo un rápido proceso de cambio institucional que determina repensar los esquemas de planificación. Los impactos más importantes se centran alrededor de una mayor autonomía, apertura, democratización y descentralización. Estos elementos obligan a un nuevo planteamiento de la planificación y por tanto de la investigación e información que la soportan.

La descentralización implica un cambio en la instancia de toma de decisiones. Los gobiernos departamentales y municipales dejaron de ser la representación y delegación del gobierno nacional, para actuar como representantes de la comunidad, mediante el relevo de responsabilidades de la nación y el departamento a favor del municipio. Con la descentralización se estableció un concepto diferente del Estado, de la gestión pública, de la planificación y del desarrollo, el cual debe ser considerado cuando se trata de analizar la problemática de la información.



Los protagonistas de la planificación cambian. Servicios tales como la educación, la salud, la vivienda y la administración de los servicios públicos serán cada vez más responsabilidad de las administraciones locales. La definición de las prioridades y el ejercicio de control sobre la inversión pública se desplazarán de los técnicos de planeación, con herramientas de trabajo modernas y sofisticadas, a las comunidades y sus representantes, a quienes corresponderá defender espacios de autonomía local en muy pobres condiciones técnicas. El desarrollo innovativo de opciones técnicas de planeación, se deberá enfrentar a un nuevo contexto político, social y filosófico.

La descentralización trae necesidades de evaluación, seguimiento y control para la gestión y el gasto público, que permitirá el manejo de un esquema más complejo de administración y planificación. Presupone un mayor número de agentes con poder decisorio, más niveles de concertación y mayores necesidades de flujo e intercambio de información. El mayor cambio en las necesidades de información se producirá al correrse las decisiones a niveles más desagregados de la organización social, lo cual demandará una información más específica, diferente no sólo en el tipo, sino también en su oportunidad y acceso.

La dispersión de los procesos de toma de decisiones, por la vía de la participación de las organizaciones comunitarias y sus representantes, exigirá una cultura de la información. El modelo de descentralización no cuenta con un mundo de cultura planificadora y de uso de información. Por ello el proceso de generación y uso de información debe ser instrumento dinámico de trabajo que, además de proporcionar herramientas de planeación, desarrolle una cultura de gestión.

## ***INVESTIGACION COMO SOPORTE DE LA INFORMACION PARA LA PLANEACION***

El desarrollo y uso de sistemas de información e indicadores económicos y sociales surge de la aplicación de modelos generales de comprensión de la realidad. Estos modelos parten de procesos de investigación. Por tanto no se puede mantener la desarticulación entre manejo de indicadores e investigación.

La vinculación de la investigación al establecimiento de indicadores, determina la capacidad comprensiva de éstos y su potencial de uso. La falta de claridad sobre el significado de los indicadores es más grave que la carencia de los mismos. En repetidas oportunidades se presentan serias distorsiones en la interpretación de fenómenos económicos y sociales por la errada aplicación de conceptos y metodologías. Sin embargo, el método de investigación científica permite el manejo coherente de marcos teóricos y metodológicos para desarrollar al máximo esta capacidad interpretativa. La investigación y manejo de teorías, permite la construcción de modelos compuestos por variables y relaciones referidos a fenómenos complejos.

El aspecto que sigue en la investigación es la confrontación empírica de los modelos conceptuales, mediante procesos de medición. Estas mediciones determinan indicadores que permiten una aproximación a la realidad bajo estudio. Estos indicadores se convierten en depositarios de la capacidad interpretativa contenida en los modelos conceptuales que les anteceden.

Con frecuencia, los anteriores elementos de la investigación científica se excluyen de la comprensión y definición de indicadores económicos y sociales. En un contexto de praxis nos enfrentamos a una separación de tareas perjudicial para la interpretación y uso de indicadores. La conceptualización se separa de la utilización de indicadores.

En Colombia existe una división del trabajo entre los centros de investigación y las universidades que proporcionan marcos generales de interpretación y formación de recursos humanos; las entidades que son responsables del levantamiento de información oficial; y los tomadores de decisiones que son los usuarios de la información contenida en los sistemas de indicadores. En principio esta división resulta clara y razonable, pero adolece de la falta de canales de comunicación.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), que ha sido, centralizadamente, el principal responsable de la producción de indicadores, se encuentra en un claro aislamiento. Expresión de ello es su poca capacidad científica, con muy limitado acceso al desarrollo de las ciencias sociales y a los modelos comprensivos de interpretación de la realidad, lo mismo que su rígida y superficial relación con los usuarios de la información. Se advierte una gran incapacidad de atender las necesidades interpretativas de los usuarios de la información que la entidad produce.

De igual forma, la comunidad científica presenta una pobre relación con el mundo externo. Aún en los sitios donde existe intensa actividad científica, no se presentan vínculos fuertes con los agentes de desarrollo, lo que impide la definición de la pertinencia de los problemas de investigación. No obstante, la investigación económica y social, tanto básica como aplicada, ha constituido la más importante fuente de diagnósticos de la realidad nacional, más por la naturaleza misma del trabajo científico, que por la existencia de canales de extensión.

La dispersión de proyectos y la falta de una política coherente para el desarrollo de programas de investigación hace que la transferencia de los conocimientos a los procesos de toma de decisión sea muy limitada. Esto es igualmente cierto para la definición de los temas de investigación, que, en proporción importante, responden a prioridades de las entidades financiadoras, muchas de ellas internacionales, sin que los organismos nacionales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Colciencias) hayan logrado definir prioridades.

El tercer componente de este sistema de producción y uso de información lo constituyen los responsables de la toma de decisiones. Las entidades planificadoras y ejecutoras de programas de acción social se encuentran sujetas a serios problemas de acceso a la información requerida, tanto por problemas de oportunidad y calidad, como por el más grave problema de todos, la falta de pertinencia y la incoherencia de los indicadores existentes con sus necesidades. Sin la inclusión de los usuarios en los sistemas de información será imposible contar con información verdaderamente útil.

## **ESTADO ACTUAL DE LA INFORMACION PARA EL SEGUIMIENTO DE LA POLITICA SOCIAL**

Los sistemas de indicadores de desarrollo social se pueden ver en tres dimensiones generales: indicadores comprensivos integrales de nivel macro, indicadores sectoriales de seguimiento y síntesis, e indicadores para la evaluación y la gestión.

### **Indicadores Macro Globales**

Existen en el nivel macro de sistemas de indicadores tres frentes de trabajo que buscan proporcionar información para el seguimiento de políticas globales e integrales de desarrollo social. Se trata de la definición de indicadores de desarrollo humano promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (Naciones Unidas, 1991), los indicadores de medición integral de la pobreza (Boltvinik J., 1990), ampliamente aplicados a nivel regional en nuestros países, y el índice de progreso social (II Conferencia Regional sobre Pobreza, 1990).

### **Índice de desarrollo humano**

Las mediciones del desarrollo humano se han consolidado en un índice compuesto que involucra tres dimensiones claves: la posibilidad de vivir el mayor tiempo posible, en las mejores condiciones de salubridad; el acceso al conocimiento y a las expresiones de realización intelectual; y el acceso, a los bienes y servicios que el desarrollo puede proporcionar.

Los índices para la esperanza de vida y el acceso al conocimiento se han trabajado con un sentido relativo de carencias respecto de un nivel deseable. Los indicadores que se involucran son las carencias en la esperanza de vida, es decir, cuánto falta para alcanzar una esperanza de vida deseable. En el de conocimiento se trabajan las carencias en el grado de alfabetismo de la población adulta. El ingreso se maneja a partir del ingreso per cápita, pero con un factor de corrección por el poder adquisitivo y las tasas de cambio de la moneda nacional de cada país. Estas correcciones permiten establecer niveles deseables de ingreso a partir de la línea de pobreza de los países industrializados.

La evolución permanente de la conceptualización y medición del desarrollo humano ha venido introduciendo otros elementos que permiten tener expresiones más comprensivas del desarrollo. El planteamiento de las cualidades del desarrollo en términos de participación social, equidad y sostenibilidad ha permitido introducir ajustes a las mediciones de desarrollo humano obtenidas hasta ahora.

### **Medición Integral de la Pobreza**

La pobreza se ha constituido en un elemento conceptual muy importante para determinar grupos objetivo de los programas sociales. En especial ha permitido la identificación de grupos de alto riesgo, constituyéndose en un instrumento útil. En Colombia se ha trabajado intensamente por parte de Naciones Unidas, a través de su Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza Absoluta, y el DANE. Dos metodologías de trabajo se han desarrollado y aplicado

desde hace varios años: medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas y la definición de la Línea de Pobreza. Actualmente se trabaja en la incorporación de Mediciones Integrales de Pobreza.

Los proyectos de medición de las necesidades básicas insatisfechas se basan en la estimación de indicadores de acceso a los servicios sociales por parte de la población y la acumulación de activos básicos, en particular vivienda. Esta medición permite establecer proporciones de población excluidas del acceso a los servicios, constituyéndose en una medida estructural de la pobreza. La línea de pobreza permite establecer proporciones de población cuyo ingreso se encuentra por debajo del requerido para mantener un consumo alimentario mínimo. Esta medición expresa en mejor forma las oscilaciones de la economía, constituyéndose en mejor indicador de coyuntura. Estos métodos son claramente complementarios y su combinación puede establecer un índice de medición integrada de la pobreza.

### **Índice de progreso social**

Este índice parte de la concepción de dos dimensiones: oportunidades y realizaciones. Las oportunidades estarían determinadas por la magnitud de bienes y servicios en la sociedad, el tiempo libre para la satisfacción de las necesidades humanas y la equidad en la distribución. Las realizaciones se expresarían por la cantidad y la calidad de vida.

El índice se compone, en la primera parte, por dos indicadores de oportunidades: el ingreso tomado como el PIB per cápita y una medición de tiempo libre disponible, corregidos por la distribución del ingreso, utilizando el coeficiente de Gini. En la segunda parte, las realizaciones, se tienen en cuenta una medición de la longevidad y una medición similar a la medición integral de la pobreza, mediante la aplicación simultánea de indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de línea de pobreza.

### **Sistemas de Indicadores Sectoriales**

En el momento actual se cuenta con un inventario muy completo de estadísticas sociales para Colombia, realizado en junio de 1990 por el DANE y el PNUD (Jaramillo L, Duarte J., y Sarmiento L., 1990). Además, el Departamento Nacional de Planeación ha diseñado un sistema de indicadores socioeconómicos sobre la mujer que cubre la casi totalidad de los sectores sociales (DNP, 1991). Este proyecto de sistema de indicadores es el esfuerzo más avanzado y coherente de integración de los indicadores existentes, en respuesta a necesidades concretas de usuarios de información e incluye la definición técnica de la sistematización de la información.

La evaluación de las estadísticas e indicadores existentes permiten observar algunos problemas que requieren urgente atención:

- Los sistemas existentes se caracterizan por una gran abundancia de datos pero muy poca articulación de la información. Los sistemas de registros de gestión y de investigación proporcionan datos que guardan muy poca relación con los indicadores efectivos que se pueden construir para el seguimiento de políticas sociales.

- Existen áreas de desarrollo social donde se presentan grandes carencias de indicadores permanentes: ecología y medio ambiente, cultura, recreación, uso del tiempo libre, desarrollo político, conflictos sociales, criminalidad y violencia, comunicación social, asistencia pública, condiciones laborales, entre los más importantes.
- Los sistemas no dan cuenta de las inequidades existentes en la población a la cual se aplican estos índices. No existen sistemas de estratificación por ingresos, género, condiciones de desarrollo municipal, o categoría socio-ocupacional.
- La producción de información carece de orientaciones conceptuales y criterios prácticos de utilidad y selectividad.
- No se cuenta con documentos conceptuales o metodológicos que permitan conocer la calidad de la información, o los criterios empleados en su construcción.
- No existen bases de datos con herramientas apropiadas de actualización y consulta eficiente y económica. Prácticamente en su totalidad son archivos de datos, de tipo secuencial, que no guardan un criterio de organización para consulta.
- La mayoría de los sistemas se encuentran dispersos y aislados. Cada entidad maneja una porción de información, sin compatibilidad para intercambios. Predomina una marcada tendencia casuística que favorece la duplicidad.
- Existe dispersión en el uso de los recursos financieros para la inversión en información, así como desconexión entre los productores y los usuarios de información, aun en el interior de las entidades que las producen.

## **Indicadores de Seguimiento de Programas y Proyectos**

La evaluación tiene distintas instancias de acción. La evaluación como investigación se realiza en forma previa a la formulación del programa o proyecto, la forma ex-ante, para poder escoger entre un conjunto de alternativas de acción. Otra es la evaluación que se realiza ex-post, para medir el impacto de los programas sobre grupos específicos de la población. Y otra es la evaluación de seguimiento, que permite tomar decisiones sobre administración y control del programa.

La situación actual de la información, es muy precaria en cada una de las instancias señaladas. La evaluación de impacto es la que más aplicación ha tenido, pero en forma esporádica, sin un vínculo claro con las decisiones que se toman sobre los programas y con serias restricciones en la aplicación de metodologías de evaluación sólidas. Por ello no ha permitido conformar un cuadro de indicadores y un marco interpretativo que permita la aplicación continuada de estos ejercicios evaluativos.

En la evaluación de seguimiento y control de aplicación de los programas el vacío es aún mayor. La evaluación forma parte integral de los programas, sólo en términos de trámites y supervisión, a través de mecanismos burocráticos de rutinas preestablecidas, con el criterio de cumplimiento de tareas y desglose de metas y coberturas. No existen mecanismos de control por parte de los usuarios, de las comunidades y de los mismos agentes de los programas. Por esta razón los indicadores y sistemas de información de gestión presentan poco desarrollo y

utilidad para la realización de evaluaciones de eficiencia y calidad de los programas; no existe el concepto de evaluación para la calidad.

La evaluación de seguimiento y control interno de los programas en Colombia ha tendido a ser globalizante y ex-post. La evaluación no alcanza a las decisiones de gestión que permiten la focalización final, el control de calidad, la participación de los usuarios y las comunidades y en general las posibilidades de reorientación de los programas hacia mejores niveles de desempeño. Tampoco ha existido un criterio de control que permita el desarrollo de indicadores de gestión estándar. Uno de los problemas graves que ha afectado la eficacia de los programas sociales del Estado ha sido la corrupción y el desvío de recursos y acciones. Este tipo de problema es favorecido por la carencia de mecanismos de evaluación.

No existe la posibilidad de agregar información que permita la construcción de indicadores de síntesis a partir de indicadores parciales y rutinarios de evaluación de gestión. La relación entre los indicadores macro sectoriales es precaria frente a la realidad operativa de los programas, lo cual hace difícil pasar del nivel de decisiones globales, basadas en información macro, al nivel micro. Existen esfuerzos metodológicos importantes en este sentido que plantean opciones de evaluación sobre la marcha, evaluación de utilidad y evaluación cualitativa. Las nuevas disposiciones constitucionales sobre gestión, calidad y participación en los programas sociales no encuentran instrumentos de realización en los actuales criterios de evaluación y uso de información seguidos en los programas de acción social.

## ***UN NUEVO CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DE LA INFORMACION: EL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL***

Por considerar que el diseño del sistema estadístico nacional responde claramente a las necesidades de desarrollo de sistemas de indicadores, se presenta a continuación parte de los trabajos de definición de este sistema realizados por el DANE.

El sistema estadístico nacional involucra la actividad de producción de información, buscando proporcionar soluciones a los problemas de desarrollo de la actividad estadística. Específicamente pretende dar coherencia a los procesos de generación, producción, sistematización, disponibilidad de transmisión y uso de la información. El objetivo central se ha enfocado hacia el diseño, montaje, desarrollo, mantenimiento y explotación de sistemas sectoriales y territoriales de información, con miras a constituir un sistema nacional de información.

El desarrollo del sistema busca: definir las políticas de producción estadística y de establecimiento de sistemas de indicadores económicos y sociales para el seguimiento del desarrollo nacional; identificar e integrar a todos los agentes públicos y privados que tienen responsabilidades en la producción y uso de información; crear las condiciones de trabajo interinstitucional que permita la puesta en marcha de programas de investigación estadística; establecer una estructura sectorial y territorial que permita articular y propiciar el desarrollo estadístico sectorial; definir el sistema y las especializaciones funcionales de las entidades involucradas en la actividad estadística nacional; establecer el marco de normalización y regulación de la producción estadística nacional; promover y coordinar la asignación de recursos técnicos, humanos y financieros ; establecer las políticas y programas de divulgación y difusión

de la información; y desarrollar el plan estadístico nacional con la participación de todas las entidades vinculadas.

### **Sistema Abierto**

El sistema permitirá la libre concurrencia de quienes producen, distribuyen o usan información; promoverá la autonomía de los integrantes del sistema y canalizará recursos para la financiación del diseño y montaje de sistemas de información desde fuentes privadas y públicas.

### **Sistema Descentralizado**

El sistema será descentralizado institucional y sectorialmente, de forma que se adapte a las condiciones propias de cada sector y optimice el potencial existente. El SEN deberá responder a los cambios estructurales en los modelos de planificación y desarrollo, determinados por el proceso de descentralización política y administrativa, que define nuevas funciones a las entidades territoriales.

### **Sistema Integrado**

El SEN deberá considerar las diferentes etapas de un proceso de definición de sistemas de información:

- Trabajar sobre las actividades de generación de datos, como elemento primario de la producción estadística.
- Involucrar las actividades de producción de información a partir de los conjuntos de datos existentes.
- Sistematizar la información utilizando las técnicas modernas de procesamiento y establecerá bases de datos que posibiliten un acceso y uso de la información.
- Se considerará prioritario el desarrollo de una gran capacidad de transmisión y flujo de información. Este trabajo supone el desarrollo de sistemas interconectados, que implican la existencia de nudos de producción, de consulta y de coordinación.
- Se proporcionará un marco claro y eficiente de disponibilidad, acceso y consulta de la información existente.
- Finalmente deberá integrar las actividades que se desprenden del uso de la información y de su aplicación a procesos de planeación, gestión, producción o mercadeo.

## **Sistema Desarrollado Técnicamente**

Uno de los atributos claves del diseño y montaje de un sistema nacional de información, es el de incorporar criterios técnicos y modernos en su desarrollo, por tanto el SEN tendrá las siguientes características:

- Uso de las técnicas más avanzadas en el procesamiento y definición de los conjuntos de datos, las baterías de indicadores, y los modelos de análisis y explotación de la información.
- Utilización de sofisticadas y poderosas herramientas de procesamiento, almacenamiento, transmisión y consulta de información.

## ***PAPEL DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIONES DE APOYO A LOS SISTEMAS DE INFORMACION***

En esta última sección se presentan recomendaciones para la definición de una estrategia de apoyo a la investigación para la construcción de sistemas de indicadores sociales. La propuesta parte de las siguientes conclusiones:

- El problema de los indicadores no se puede seguir mirando solamente como un problema de medición y sistematización. Los sistemas de indicadores forman parte integral de procesos de planificación y gestión que no se pueden independizar como se hace en la actualidad.
- La investigación científica debe ser un vínculo efectivo y eficiente entre las diferentes instancias de los procesos de toma de decisión. La relación entre la realidad y los modelos de planificación debe incorporar concepciones teóricas y metodológicas que permitan un manejo comprensivo y viable del problema de la medición.
- La medición y los sistemas de indicadores deben tener un usuario real y deben responder a un esquema concreto de necesidades, dentro de principios de priorización y selectividad.
- Los sistemas de información deben responder eficiente y directamente a los modelos de acción política y social. Su diseño y conformación deben orientarse en la misma dirección en que se están ajustando las instituciones, las condiciones de desarrollo y los diferentes agentes y protagonistas del desarrollo.
- El problema de los indicadores y sistemas de información involucra, por lo tanto, los sistemas de acción social y deben desarrollarse en el interior de los procesos que los originan.
- La situación de los indicadores y modelos de conceptualización para el seguimiento de las políticas presenta desbalances entre los indicadores macro de comprensión global del desarrollo social, los sistemas de indicadores sectoriales y los sistemas de información para la gestión.



- En el nivel de los indicadores globales se han realizado importantes esfuerzos que deben ser acogidos y desarrollados plenamente. Los indicadores de medición integral de la pobreza, de desarrollo humano, de progreso social y calidad de vida presentan un significativo avance en la comprensión y concepción integral del desarrollo.
- Los sistemas de indicadores sectoriales se han desarrollado desequilibradamente y adolecen de serias restricciones en la oportunidad, pertinencia, acceso y calidad. Los niveles de desagregación permiten muy poco la focalización de acciones y evaluaciones concretas. La estructura institucional de su producción presenta dispersión lo que favorece la poca estandarización y la duplicidad de esfuerzos.
- Los sistemas de indicadores y, en general, la información de apoyo a los procesos de toma de decisión, seguimiento y control de los programas, son prácticamente inexistentes.

## **Objetivos Generales de un Programa de Investigación**

Un programa de investigaciones para sistemas de información e indicadores para el seguimiento de políticas sociales debería tener como objetivo aportar herramientas para la toma de decisiones en los diferentes niveles de planeación y gestión. En general se debería de trabajar en:

- Utilizar la investigación estadística, económica y social de forma tal que cumpla con un papel de formación de recursos humanos, de diseño de sistemas comprensivos de información, y de soporte en el uso y análisis de información para el seguimiento del desarrollo social.
- Investigar los aspectos básicos de conceptualización de los programas y políticas sociales.
- Integrar esfuerzos para el mejoramiento de los sistemas de indicadores.
- Realizar seminarios sectoriales sobre el desarrollo de sistemas de indicadores.
- Capacitar a los agentes participantes en los aspectos claves del manejo de indicadores en los diferentes niveles de gestión y planeación.
- Desarrollar casos de demostración y prueba de esquemas de manejo de información.
- Promover la incorporación de concepciones integrales de calidad en la ejecución de programas de acción social.

## **Areas de Investigación**

Las áreas en las cuales se requiere intensificar la investigación son las siguientes:

## **Investigación en sistemas de información**

Investigación estadística aplicada al desarrollo de modelos de inferencia estadística, prospección, métodos multivariados, análisis de series de tiempo e indicadores indirectos que exploten cabalmente las bases de datos disponibles. Investigación de síntesis social que permita la construcción de marcos comprensivos de la realidad económica y social a partir de la integración de indicadores sectoriales económicos y sociales. En particular el desarrollo de sistemas de contabilidad social, medición de indicadores globales de calidad de vida, pobreza y desarrollo humano o progreso social, adaptados a las condiciones de disponibilidad de información en el país. Investigación en informática y telemática que permita la definición de sistemas aplicados a la información social, su estandarización y su normalización.

## **Investigación sectorial básica**

Investigaciones sectoriales para la definición de poblaciones en riesgo, con la introducción de criterios de focalización y grupos de control para seguimiento. Investigaciones sobre complementariedad e interrelación de acciones sectoriales, en particular evaluaciones cruzadas e integrales de programas sociales concurrentes en grupos de población específicos. Inventarios y evaluaciones de los sistemas sectoriales de información e indicadores existentes.

## **Investigación evaluativa**

Desarrollo de metodologías de evaluación y uso de indicadores para la incorporación de criterios de calidad en la gestión. Conformación de indicadores macros a partir de agregación de indicadores micro que permitan mejores relaciones de los análisis de seguimiento de políticas generales y programas y proyectos específicos.

## **Investigación para la descentralización**

Comprensión de las relaciones entre la descentralización política y administrativa y los procesos de toma de decisión y de manejo de la información. Diseño de herramientas y mecanismos que apoyen el manejo de la información. Aplicación de indicadores globales de desarrollo social por regiones y sectores específicos de población, que permitan la comprensión de los fenómenos asociados a la pobreza. Investigación regional que posibilite la participación regional y local en la formulación de estrategias de desarrollo y seguimiento de políticas. Montaje de sistemas de recolección de información regional y local que posibiliten la utilización de herramientas de construcción de indicadores y sistemas de información para la descentralización.

## **Condiciones Institucionales y Operativas**

Se presenta a continuación un marco que podría permitir optimizar el esfuerzo investigativo en apoyo a los sistemas de información.

Debe existir una integración de los diferentes proyectos de investigación, para lo cual es necesario contar con una instancia institucional que coordine su realización, defina

prioridades y garantice la complementariedad de los esfuerzos de investigación. En lo posible debe integrarse este esfuerzo de investigación a los que están realizando el DANE y el Departamento Nacional de Planeación en el marco del sistema Estadístico Nacional, lo que garantizaría la participación más amplia posible de usuarios y productores de información.

La participación de los centros de investigación y universidades debe permitir el trabajo conjunto con las agencias responsables de los sistemas de información y de los programas de acción social. Se debe favorecer un esfuerzo de trabajo regional que permita fortalecer la creación de sistemas de información locales y regionales con la participación de universidades, centros de investigación y entidades responsables del seguimiento de la política social.

El programa de investigación debe ser concordante con las demás acciones gubernamentales de política social y asignación de recursos, de forma tal que se sigan prioridades compatibles y se focalicen los esfuerzos de diferentes instancias. Debe buscarse apoyo en el más alto nivel gubernamental para que se garanticen fondos suficientes para hacer viable el desarrollo de sistemas de información y la solución a los problemas de dispersión de recursos en el manejo de información en las entidades responsables de los programas sociales.

Debe existir un sistema concreto y eficiente de divulgación de los esfuerzos de la investigación, tanto básica como aplicada, y de los sistemas de referencia que permita a los usuarios potenciales acceder realmente a la información existente.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Boltvinik, Julio, 1990.**

*Pobreza y Necesidades Básicas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.* PNUD.

**Departamento Nacional de Estadística (DANE), 1991.**

*Definición del Sistema Estadístico Nacional.* Documento. Bogotá.

**Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1991.**

*Sistema de Indicadores Socioeconómicos para la Mujer.* Bogotá.

**Jaramillo L., Duarte J., Sarmiento L., 1990.**

*Inventario de Estadísticas Sociales para Colombia.* DANE.

**Naciones Unidas, 1991.**

*Informe de Desarrollo Humano 1990.*

**Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y El Caribe, 1990.**

*Hacia un Desarrollo sin Pobreza.* Quito.

# POLITICAS SOCIALES EN CHILE: NECESIDADES DE INVESTIGACION

***Mariana Schkolnik<sup>1</sup>***

## ***POLITICA SOCIAL DE 1920-1991***

El desarrollo de la política social en Chile puede dividirse en tres grandes subperíodos tanto en su concepción teórica como en su práctica. El primero y más largo, aquel comprendido entre 1920 y 1970, se caracteriza por un creciente desarrollo del papel social del Estado tanto en el ámbito redistributivo como en el de la satisfacción de las necesidades básicas. El segundo entre 1973 y marzo de 1990, corresponde a un período de retirada del sector público de la economía en general, en el que destaca un cambio radical en la concepción y formulación de las políticas sociales. El tercero o actual incorpora las lecciones del pasado para formular una estrategia de desarrollo global destinada a la superación de la pobreza, aunque sin perder de vista los objetivos de desarrollo económico y sostenibilidad de las políticas en el largo plazo.

### **La Política Social hasta 1970: Medio Siglo de Desarrollo Social**

Este primer período se caracteriza por la ausencia de un modelo teórico general sobre la forma de abordar el problema de la pobreza, lo que se tradujo en una cierta falta de coherencia en la aplicación de las políticas sociales. A pesar de esto, la orientación general de la estrategia hacia una mayor justicia social durante este primer período es clara, y las políticas que se aplicaron tuvieron como resultado un creciente desarrollo social.

La preocupación por la denominada "cuestión social" surge como una fuerte reacción nacional frente a la crisis del "modelo de desarrollo de la economía hacia el exterior". Si bien el descontento de los grupos más pobres afloró con los movimientos reformistas de 1920, la Gran Depresión de 1930 ahondó fuertemente el proceso con la fuerte caída que experimentó el ingreso nacional.

En el ámbito productivo, la caída de las exportaciones y las grandes limitaciones para importar provocaron en Chile, al igual que en el resto de América Latina, cambios

---

<sup>1</sup> Chilena. Ingeniero Comercial con Mención en Economía, Universidad de Nanterre y Ecole des Hautes Etudes, Francia. Trabajó en el Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano. Desde 1990 es Jefe del Departamento de Planificación y Estudios Sociales del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. Sus áreas de trabajo son pobreza, política social y recolección y análisis de información social.

estructurales destinados a aumentar la producción de sustitutos de las importaciones a través del desarrollo de una industria nacional creciente.

Desde el punto de vista social, la estrategia político-económica adoptada se tradujo en el surgimiento de un conglomerado obrero activo y poderoso, organizado en las grandes concentraciones de la actividad minera. El resto de la estructura social estaba formada por una clase media que sobresale por su importancia en el esquema político democrático, en las oportunidades educacionales y en el crecimiento de las actividades profesionales, públicas, comerciales e intelectuales. Finalmente, destaca una clase alta relativamente pequeña que concentra la riqueza y logra conservar su posición otorgando pequeñas concesiones que evitan la quiebra del sistema político-económico.

Es así como en la década de los 30, y más allá de las inclinaciones doctrinarias, se comienza a implantar una política social destinada a paliar las situaciones más agudas provocadas ante todo por las especiales circunstancias mundiales. El modelo económico aplicado generó cambios de importancia en la estructura de la sociedad y permitió el surgimiento de grupos de presión que comenzaron a expresar una serie de demandas sociales patrocinadas por gran parte de la clase política. Sin embargo, el sistema no contenía los instrumentos de política económica adecuados para sostener esas demandas en el mediano y largo plazo.

La creciente importancia que las políticas sociales fueron adquiriendo durante las siguientes cinco décadas fue una de las causas fundamentales del progresivo mejoramiento de la distribución del ingreso y del bienestar en ese período. El papel jugado por el Estado en la satisfacción de las necesidades esenciales de la población se centró sobre dos grandes líneas de políticas: aquellas que regulaban las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones, y aquellas orientadas a satisfacer las necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social. La experiencia chilena fue pionera en América Latina en el desarrollo de las políticas sociales y en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades. Ya en 1924 las cuestiones más importantes comenzaron a ser abordadas.

En su análisis del período, José Pablo Arellano (1985) distingue la presencia de tres grandes posiciones respecto a la "cuestión social". La del Partido Conservador demostraba una preocupación no institucionalizada ni sistemática, expresada principalmente a través de la labor de beneficencia de la Iglesia Católica. Esta posición se sustentaba en la necesidad de legitimar su poder como clase económica privilegiada. El Partido Radical, en cambio, promovió la acción protectora del Estado, cuyo fundamento descansaba en la necesidad de brindar las armas que permitieran a los más débiles (los más desvalidos) luchar en una mejor posición por sus derechos. Por último, entre la clase obrera tuvieron importancia las posturas anarquistas y socialistas promotoras de un socialismo que suprimiera el régimen patronal y la concentración de la riqueza para colocar el salario en condiciones equitativas e igualitarias.

## La Política Social Llevada a la Práctica

Las marcadas diferencias entre estas posturas sustentaban el debate sobre la institucionalidad requerida para enfrentar la cuestión social. Es así como en 1917, el Primer Congreso de Beneficencia Pública proclamó como deber del Estado el mantener los establecimientos públicos necesarios para atender enfermos, ancianos e indigentes. Las diferencias también fueron sustento de la discusión entre conservadores y radicales sobre la conveniencia de la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

El programa que llevó al poder a Arturo Alessandri planteaba la necesidad de proteger y mejorar las condiciones de trabajo del proletariado por constituir un factor económico irremplazable, y a partir de su triunfo se abrió paso a una amplia legislación social. Los problemas sociales dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia, idea que predomina durante gran parte de las décadas siguientes. La legislación de los años veinte provocó una fuerte dinámica de expansión del gasto fiscal que se frenó bruscamente con la crisis de 1930. La economía fue fuertemente impactada por su dependencia del sector externo lo que acentuó el proceso de sustitución de importaciones con fuerte apoyo por parte del Estado.

En materia social, en 1931 se dictó el Código del Trabajo, que significó integrar la legislación existente con nuevas normas respecto a remuneraciones mínimas y protección del trabajador. En 1936 se crea la Caja de Habitación Popular, financiada con aporte estatal y con los fondos de las cajas de previsión. En salud, se organizaron a partir de 1938 servicios para ofrecer atención médica preventiva a los trabajadores, extensiva en el caso de los obreros a la cónyuge y a los hijos. En 1952 el beneficio fue extendido a toda la familia. Ese mismo año es creado el Servicio Nacional de Salud (SNS). Durante esa época fueron incorporados al sistema de previsión nuevos grupos de trabajadores y se crearon beneficios como la asignación familiar, el subsidio de cesantía y el subsidio de maternidad. La creación del SNS y del Servicio de Seguro Social (SSS) mejoró sustancialmente las prestaciones a partir de 1952. Ese año se organizó, además, un sistema de pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares.

En el campo educacional, la Ley sobre Enseñanza Primaria Obligatoria promulgada en 1920 se tradujo en una expansión de la matrícula en todos los niveles, en especial el medio, como consecuencia del importante aumento de cobertura logrado en la primaria durante los años precedentes. En 1953 es creada la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas para apoyar las necesidades de alimentación y de útiles escolares de los más pobres. Estas medidas generaron una fuerte expansión del gasto del Estado. Entre 1930 y 1955 el gasto fiscal social se triplicó, correspondiendo los mayores aumentos a previsión social, salud y vivienda. Los gastos en educación también crecieron a un ritmo superior que el crecimiento del Producto Geográfico Bruto (PIB). Si bien los mayores beneficios en educación alcanzaron a la población de manera generalizada, los demás beneficios fueron extendiéndose paulatinamente a los gremios y agrupaciones de trabajadores, lo que se tradujo en una legislación sumamente compleja y en una estructura muy desigual de beneficios y contribuciones. Esto significó que algunos grupos minoritarios se vieron mucho más favorecidos que el resto.

Con el acceso al poder del Partido Radical, el Estado pasó de jugar un papel protector a uno benefactor, lo que implicó frecuentes problemas de financiamiento. Cada nuevo beneficio era financiado por mecanismos especialmente diseñados para tal efecto, alterándose el sistema de contratación y provocando una serie de distorsiones y efectos indirectos. Esto culminó a mediados de los años 50 con la necesidad de imponer severas medidas antinflacionarias que frenan el aumento de beneficios que se venía registrando. A pesar de que desde mediados de los cincuenta y hasta 1964 el crecimiento del gasto social se redujo como consecuencia de las medidas señaladas, éste creció en una proporción mayor que el PIB debido al rezago de algunas políticas establecidas con anterioridad.

A partir de 1964, el gobierno de la Democracia Cristiana contempla la redistribución del ingreso como uno de sus objetivos prioritarios. Para esto fueron expandidos los beneficios y se incorporaron sectores tradicionalmente marginados (campesinos y marginales urbanos). Esto duplicó el gasto público en seis años, alcanzando el 20% del PIB en 1970.

Adicionalmente, se impulsó una reforma agraria que significó la expropiación del 15% de la superficie agrícola, la sindicalización en el campo y la organización vecinal en los sectores populares urbanos. En definitiva, se continuó con la tendencia anterior a mejorar los beneficios de los grupos medios y obreros del sector urbano, además de generar cambios estructurales en la distribución de la propiedad. Algunos esfuerzos por hacer más equitativa la distribución de las regalías resultaron frustrados<sup>2</sup> y la incorporación de nuevos grupos sociales produjo la fuerte expansión de gastos descripta.

Hay dos áreas de problemas que destacan en la aplicación de la política social antes de 1970. En primer lugar, aquellos derivados de la ausencia de una estrategia de financiamiento coherente que asegurara la sostenibilidad de los programas en el largo plazo. Esto significó continuos retrocesos y grandes fluctuaciones en los beneficios otorgados por el Estado. En segundo lugar, la aplicación de las políticas tradicionales fundamentalmente a través de los sistemas formales de previsión (asalariados), significó que resultaran poco significativas para los sectores marginales no asalariados. Por otro lado, la existencia de grupos políticos y alianzas que detentaban el poder se tradujo en que los principales beneficiarios de la acción estatal fueran los grupos medios y medio-bajos, y no los verdaderamente más necesitados.

## Conclusiones

Durante gran parte del período hasta 1970, el país vive un proceso de desarrollo económico ligado a la sustitución de las importaciones. La creciente participación que adquiere el Estado en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, genera un conjunto de políticas sociales que se traducen en una institucionalidad que permite ejecutar programas de salud, vivienda, y previsión, entre otros.

En este período, el Estado juega un papel fundamental al extender dichos servicios a un conjunto cada vez mayor de la población, bajo el precepto de que debía velar por el bien común. De esta forma Chile resulta un país pionero en lograr altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales así como una avanzada institucionalidad en el área de acción social que se refleja en el alto nivel de desarrollo social alcanzado.

Hacia la década de los sesenta, junto con el agotamiento de un modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones, se comienza a agotar también un modo de hacer política social. El constante aumento del gasto social para satisfacer demandas crecientes y la falta de los instrumentos adecuados para generar los recursos fiscales necesarios, desembocan en crisis macroeconómicas frecuentes durante este período: crecientes déficits fiscales e inflación, y niveles deteriorados de inversión como consecuencia de los severos ajustes que debieron aplicarse en forma relativamente periódica.

---

<sup>2</sup> De hecho, en 1965 el Congreso rechazó un proyecto del Ejecutivo para igualar las asignaciones familiares entre los diversos grupos perceptores.

## **La Política Social del Régimen Militar 1973-1989: La Retirada del Estado**

El modelo neoliberal aplicado por el régimen autoritario en 1973, atribuyó al Estado una ineficiencia extrema respecto de sus funciones distributivas. El crecimiento económico se constituyó en el único instrumento válido para alcanzar la prosperidad económica para todos, y el Estado perdió gran parte de su papel en la creación de condiciones para una mayor equidad e igualdad de oportunidades.

El objetivo de las políticas sociales a partir de 1973 se concentró en la erradicación de la extrema pobreza a través de las políticas selectivas y focalizadas hacia los más pobres, que redujeron a la vez las filtraciones hacia los grupos restantes. El Estado perdió entonces su calidad de benefactor general y concentró su esfuerzo asistencial en los grupos que no estaban en condiciones de satisfacer por sí mismos sus necesidades más esenciales. Esto forzó a los grupos sociales medios y altos a proveerse por sí solos los servicios sociales que anteriormente obtenían del Estado. La distribución de subsidios comenzó a realizarse de acuerdo con criterios de extrema necesidad y no de capacidad de pago.

Los postulados teórico-doctrinarios del régimen militar se fundaron en el denominado principio de subsidiariedad del Estado destinado a lograr el afianzamiento de dos valores considerados fundamentales: la libertad individual y la igualdad de oportunidades. Para ésto, el Estado debía abstenerse de toda forma de intervención y asumir sólo aquellas responsabilidades que los particulares y organizaciones intermedias no fueran capaces de desempeñar adecuadamente.

La libertad individual era entendida principalmente como la facultad de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que se desearan, incluyendo la provisión de bienes y servicios sociales básicos y las relaciones de trabajo. La igualdad de oportunidades se definió como la ausencia de discriminación que sólo podría obtenerse en el mercado, es decir, a resguardo del poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas. La consecución de la igualdad requería además asegurar a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación. Por lo tanto, las desigualdades que persistieran serían el mero resultado del esfuerzo o mérito de los individuos, de su propensión al ahorro o de su diferente dotación de cualidades naturales. El modelo suponía que el resto de los determinantes de la pobreza se corregirían en forma automática una vez que las personas lograran superar ciertos niveles mínimos críticos, terminando así con el círculo vicioso de la pobreza.

### **El Modelo Neoliberal en la práctica**

La implantación del modelo neoliberal en el campo económico produjo transformaciones profundas que en el ámbito social se tradujeron en una brusca disminución del gasto público. La reducción del gasto social obedeció tanto a objetivos de corto como de largo plazo. Por un lado, la política antinflacionaria se basó en una fuerte reducción del gasto del gobierno y, por otro, la estrategia de desarrollo de largo plazo estableció al sector privado como pilar fundamental, forzando una reducción del tamaño del Estado<sup>3</sup>. Bajo el modelo en

---

<sup>3</sup>Es necesario considerar que en 1975 y en 1982 el país enfrentó dos grandes crisis económicas mundiales que obligaron a restringir el gasto y generaron fuertes recesiones económicas.



cuestión, el crecimiento económico sería el eje principal para favorecer a los sectores más pobres lo que implicaba descartar las políticas de redistribución de ingresos.

Otro cambio sustancial se llevó a cabo en los distintos servicios sociales en el sentido de otorgar una mayor participación al sector privado y de introducir al mecanismo del mercado como principio de racionamiento y disciplina. Es así como en el ámbito educacional se descentralizan en las municipalidades la gestión del nivel primario y secundario. En las universidades se eleva el valor de las matrículas, se crea un crédito estatal de bajo interés y se establece un sistema de competencia por fondos estatales.

En salud hubo numerosos intentos por traspasar los servicios al área privada aunque las reformas que finalmente se introdujeron fueron menos significativas que las inicialmente propuestas. Se estableció que la asignación de fondos a los establecimientos estaría directamente asociada a la prestación de servicios y se autorizó a utilizar el aporte obligatorio al sistema de salud que hacen los asalariados para contratar la atención con entidades privadas. En el campo previsional se estableció un sistema privado de capitalización individual en reemplazo del sistema público de reparto.

En materia habitacional se modificó el sistema de subsidios otorgando un mayor papel a las empresas inmobiliarias y al mercado de capitales como mecanismo de financiamiento. Se elimina también una serie de regulaciones sobre el mercado de suelos urbanos.

El resultado de las políticas económicas y sociales aplicadas durante este período fue un aumento de los niveles de pobreza y una mayor concentración del ingreso en los estratos socio-económicos altos. En 1987 los hogares considerados pobres alcanzaban el 38.1% del total de hogares del país (CEPAL, 1990). Entre 1978 y 1988 sólo los hogares con más altos ingresos, un 20% del total, incrementaron su consumo real, mientras el 80% restante lo redujo<sup>4</sup>. Las severas reducciones aplicadas al gasto social del sector público para enfrentar las sucesivas crisis económicas mundiales de 1975-1976 y 1982 se tradujeron en una reducción de los aportes a los rubros salud, educación y vivienda.

Durante el gobierno militar los programas asistenciales adquirieron relevancia creciente en desmedro de la inversión social en salud y educación principalmente. El aporte a estos sectores pasó de representar el 45% del gasto fiscal social total en 1980 a alrededor del 30% en 1989. Aunque el gasto social se dobló entre 1970 y 1989, ello fue consecuencia de aportes crecientes a la previsión social. La creación del Sistema de Capitalización Individual obligó al Estado a hacerse cargo de los jubilados del antiguo sistema lo que cuadruplicó los aportes en esta área.

En educación se reducen los aportes del 4.2% del PIB en 1970 al 2.7% en 1988 y la administración municipal de los establecimientos educacionales presenta serios déficits, en especial en las comunas más pobres. La calidad de la educación por otro lado se deterioró y las remuneraciones de los profesores cayeron en términos reales. La desconcentración de la administración, si bien en su concepción original respondía a un objetivo de mayor eficiencia, significó una clara discriminación en contra de las comunas más pobres que no fueron capaces de suplementar los escasos recursos provenientes del nivel central.

---

<sup>4</sup> Surge de comparación de Encuestas de Presupuestos Familiares del INE de 1978 y 1988 respectivamente.

Si bien la atención preescolar se expandió desde un 6.1% en 1973 a un 21.3% en 1989, la educación básica presentó una constante disminución de la matrícula y la educación media tuvo serios problemas de orientación. Aunque la matrícula en este nivel aumentó en forma considerable, la encuesta de caracterización socio-económica (CASEN) de 1987 revela que el 53.9% de los jóvenes no incorporados pertenece al 30% más pobre de la población.

Respecto a la educación superior, la reestructuración que se aplicó a partir de 1973 provocó una seria erosión en el prestigioso sistema universitario chileno. Esto, agregado a las constantes reducciones de los aportes al sector, representó, entre 1973 y 1989, una reducción de la matrícula universitaria con relación al total de la población entre 20 y 24 años<sup>5</sup>.

En el sector vivienda, fuertemente afectado por las crisis económicas mencionadas, la reducción de los aportes junto con cambios estructurales en la aplicación de la política, derivaron en un déficit creciente y un problema de "allegamiento" sin precedentes.

La salud presenta en este período una serie de deficiencias estructurales y de funcionamiento que fueron agravándose a medida que los aportes al sector se redujeron. El sistema, cuya concepción original incorporaba criterios de equidad, pierde esa característica con la creación del sistema de seguro privado de salud. La consecuencia ha sido una redistribución indeseada a través de un subsidio cruzado implícito desde los sectores medios hacia los más bajos. Además, el aporte fiscal en salud se redujo sistemáticamente lo que obligó a aumentar las cotizaciones de los beneficiarios. Si bien el gasto público en salud aumenta entre 1974 y 1989 en un 10% real, esto significó un brusco freno al desarrollo que el sector tuvo en las décadas precedentes. Entre 1974 y 1989 la inversión real se redujo en 10.2% y el aporte fiscal en un 36.7%.

En el plano laboral, la aplicación de un modelo de mercado excesivamente liberal, se tradujo en la pérdida de una serie de beneficios y garantías que los trabajadores habían ido adquiriendo en el curso de los gobiernos anteriores. El autoritarismo y la aplicación de una serie de normas destinadas a restringir la capacidad de negociación de los trabajadores provocaron un clima de inestabilidad e inseguridad que limitó su capacidad de negociación y participación. La flexibilidad otorgada al sistema de empleos significó aumentar desproporionalmente el poder de los empleadores, constituyendo una traba real al desarrollo de la sindicalización y negociación colectiva.

En 1981 se promulgó una nueva ley laboral cuyo objetivo fue lograr flexibilidad en los salarios y en los niveles de contratación principalmente a costa de un menor poder de los trabajadores. El Artículo 155-f, que permitió los despidos sin expresión de causa, se transformó en una forma de limitar la sindicalización y las posibilidades de negociación. El derecho a la huelga también estaba coartado y en general se pierde una serie de beneficios adquiridos con anterioridad a la aplicación del modelo autoritario.

Durante este período, la aplicación de nuevos criterios, en especial el de focalización, permitió el desarrollo de un instrumental para medir objetivamente la eficiencia del gasto social y para la correcta asignación de subsidios a la extrema pobreza. Aunque el número de beneficiarios de diversos programas se redujo desde 1973, la eficacia de las políticas se

---

<sup>5</sup> El surgimiento de varios Institutos Profesionales ha absorbido gran cantidad de la matrícula en la educación superior. Considerando el conjunto de instituciones que imparten algún tipo de educación superior, la matrícula total ha aumentado entre 1973 y 1989.

elevó en el sentido de otorgar las prestaciones a los grupos más vulnerables. Sin embargo, el criterio se aplicó de manera estrecha sólo a grupos definidos como extremadamente necesitados y varios de los programas debieron soportar el rigor del ajuste fiscal posterior a la recesión económica de 1982.

## **Conclusiones**

En definitiva, los elementos ideológicos y políticos del modelo apuntan claramente en el período 1973-1989 hacia un mayor individualismo, con una orientación que da mayor énfasis al consumidor, ampliando su libertad y espacio de elección. Desaparece el papel de la comunidad organizada en la toma de decisiones y la aplicación de acciones directas para la provisión de servicios sociales. Esto se aparta significativamente de las bases sobre las cuales se habían organizado las políticas sociales desde los años veinte.

El principio de subsidio del Estado implica concentrar el esfuerzo social en aquellos sectores donde la aplicación del modelo económico neoliberal sea ineficaz para conseguir el objetivo de equidad. Sin embargo, el criterio de hacer sostenible la política social reduciendo los beneficios a los grupos socio-económicos que podían pagar por ellos fue llevado al extremo en el sentido de focalizar la ayuda casi por completo en la extrema pobreza. Esto significó dejar de lado a amplios sectores de la clase media y media-baja que perdieron gran parte de los beneficios antes conquistados.

Es en el período de la crisis económica de 1982-1983 cuando se hacen más patentes las consecuencias de la política de reducción del gasto social aplicada con anterioridad. Aunque en ese momento se emprendió una acción paliativa de proporciones, no fue suficiente para contrarrestar el deterioro sufrido por los servicios sociales básicos que no contaban con la capacidad para hacer frente a las necesidades que se generaron.

Por último, en este período la política social es concebida como una herramienta que permite paliar de manera focalizada los efectos perniciosos de las crisis económicas o de los problemas sociales que va dejando la aplicación del modelo, pero no como un instrumento de desarrollo social.

## **La Política Social de los Noventa**

El modelo económico que aplica el actual gobierno de la Concertación mantiene una continuidad en varios aspectos pero enfatiza radicalmente la necesidad de una mayor equidad y oportunidad social. La constatación del aumento de la pobreza y del deterioro de los servicios sociales básicos durante las décadas del setenta y del ochenta, y los problemas macroeconómicos de las administraciones anteriores provocados por la aplicación de una política social no sostenible en el mediano y largo plazo, ha fomentado una estrategia de desarrollo distinta a la de los dos subperíodos pasados, aunque integradora de sus aspectos más positivos.

La acción social se ha convertido en un objetivo fundamental del programa del gobierno, el cual puede resumirse como "mejorar la calidad de vida de todos los chilenos elaborando y aplicando políticas sustentables en el largo plazo que no comprometan ni el

proceso de crecimiento económico ni la estabilidad económica y política de la nueva democracia”.

## **Estrategia general del desarrollo social**

La estrategia de desarrollo del gobierno postula el mantenimiento de una economía abierta y competitiva, y el logro de objetivos sociales en un marco de eficiencia y estabilidad de la política macroeconómica. El Estado busca complementar el esfuerzo que hace el sector privado para promover el crecimiento, invirtiendo en aquellos ámbitos donde la rentabilidad social es mayor que la privada. El mejoramiento de la calidad de vida de la población requiere consolidar el proceso de crecimiento económico, hacerlo sostenible asegurando la perdurabilidad de nuestros recursos renovables, y compatibilizarlo con niveles crecientes de justicia social y equidad.

Además, se pretende obtener una positiva complementariedad entre el mercado y la acción pública a través de la participación social y la concertación de los distintos grupos sociales y políticos. La participación constituye un factor determinante para la necesaria estabilidad del proceso económico, y la concertación de intereses permite unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes. Ambas tienen relación con la estructura del sector público y con el proceso de toma de decisiones, pues su aplicación obliga a una creciente descentralización de sus instituciones.

## **El papel del Estado**

El papel activo que comienza a jugar el Estado en este período, principalmente a través del denominado "Programa de Integración al Desarrollo" de los sectores más pobres, se fundamenta en una concepción distinta sobre la capacidad que el crecimiento económico tiene por sí solo para elevar las condiciones de vida de la población en general. Se ha constatado que el crecimiento de la economía no es suficiente para lograr una mayor justicia e igualdad social. En el mismo sentido se considera necesario saldar la gran deuda social contraída con los más pobres cuya situación empeoraba mientras la economía crecía y el país se desarrollaba.

La eficiencia del uso de los recursos fiscales dependerá, en gran medida, de la recuperabilidad que se logre en las inversiones que se lleven a cabo. Al respecto, la acción social del gobierno debe constituir un factor de desarrollo social. Esto significa invertir en la gente y crear oportunidades para todos. El mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la inversión en capital humano se ha transformado, por lo tanto, en un objetivo prioritario que está siendo abordado a través de diversos proyectos en áreas tales como salud, educación, capacitación y vivienda.

Por último, el proceso de descentralización que el gobierno ha decidido emprender, constituye parte integral del objetivo de modernización y desarrollo para todos. Con él se busca lograr una mayor equidad territorial por medio de la incorporación efectiva de cada una de las regiones a la estrategia de desarrollo económico. Pero por sobre todo, se desea elevar la eficiencia de la inversión pública y de la asignación de recursos presupuestarios, a la vez que fortalecer los gobiernos regionales y locales y sus respectivas comunidades. La descentralización política y la desconcentración administrativa se ligan estrechamente al estilo

de desarrollo de economía abierta y exportadora que ha asumido el país, así como a la posibilidad de mitigar los problemas de pobreza y desempleo regionales.

## Nueva institucionalidad, nuevos criterios

Los nuevos criterios imperantes en la sociedad, se han traducido, durante el primer año de este período, en una forma distinta de hacer política económica y social, patente en la forma como se han implantado las recientes medidas de ajuste y alcanzado amplios consensos políticos y sociales.

A pesar del ajuste económico de 1990, se ha mejorado la distribución de los ingresos, logro importante en un período de desaceleración del crecimiento. Los acuerdos entre los actores políticos han permitido importantes reformas para el desarrollo del área social, entre ellas la reforma tributaria, destinada a apoyar y financiar de manera sostenible el aumento del gasto social, y la reforma laboral, cuyo objetivo ha sido reivindicar los derechos de los trabajadores y equilibrar su deteriorada capacidad de negociación frente al mayor poder relativo de los empleadores.

La nueva política social busca retomar los elementos positivos de lo que se ha hecho con anterioridad en las diversas experiencias vividas. La política social debe acompañar a la política económica y no ser sólo la herramienta para suplir sus deficiencias distributivas. La política social debe asegurar el desarrollo social para conseguir el desarrollo económico. Un crecimiento económico sostenido y estable no es viable si el país en su conjunto no se desarrolla y si las personas no se capacitan para enfrentar una economía cada vez más competitiva. Desde este punto de vista, la política social es más que el apoyo a los más pobres; debe contener elementos de fomento a la ciencia y la tecnología, a la cultura y a la protección del medio ambiente, entre otros.

La política social del gobierno se propone asegurar un nivel de vida satisfactorio para el conjunto de los chilenos, priorizando en una primera etapa a quienes más lo requieren, los más pobres. La solidaridad y la equidad constituyen, en el modelo económico-social vigente, dos valores fundamentales para la definición de las políticas y acciones que se emprendan. Responden, por una parte, a criterios de priorización de recursos hacia los más necesitados y, por otra, apuntan a generar una verdadera igualdad de oportunidades. El financiamiento debe provenir esencialmente de los sectores de más altos ingresos lo cual permitiría abordar, además, algunos de los problemas que la clase media no es capaz de solucionar por sí misma.

La escasez de recursos destinados al área social obliga a poner énfasis en la eficiencia con que se usan, es decir, en la necesidad de perfeccionar y diseñar nuevos instrumentos de evaluación y de asignación de recursos con fines sociales. La eficiencia está ligada a la necesidad de que en algunos ámbitos la política social sea selectiva, en el sentido de diseñar programas específicos para grupos específicos. La inversión social atraviesa necesariamente por la generación de las condiciones que permitan a los más pobres acceder a empleos productivos. En este sentido, la focalización a los extremadamente pobres se complementa con el gasto en grupos pobres y medio-pobres específicos que sean capaces de desarrollarse y levantar con ello a los demás. En consecuencia habrá políticas dirigidas a grupos o localidades que no estando en extrema pobreza pueden "potenciar" el gasto social. Así, proyectos como los de capacitación y los de apoyo a la pequeña y mediana empresa, deberán ser capaces de ayudar a su respectiva comunidad a superar la pobreza.

Finalmente, el mecanismo más eficiente será el diseño de una red social que cubra las necesidades básicas de los más pobres a lo largo de diversas etapas de su vida. Se requiere una cierta continuidad de los programas para que no se pierda lo previamente realizado. Así, por ejemplo, la red debiera asegurar que el lactante que recibió alimentos durante los primeros años de vida, tenga luego acceso a la educación preescolar y posteriormente reciba una educación y capacitación laboral, que le permita acceder en condiciones aceptables al mercado del trabajo<sup>6</sup>.

La integralidad responde a problemas de duplicación de esfuerzos y falta de complementariedad en la aplicación de políticas en el pasado. Las acciones que se emprendan a través de cada uno de los sectores sociales deben tener un fin común y por lo tanto deben potenciarse unas a otras. Si bien algunos programas han logrado una cierta complementariedad destinada a mejorar la selectividad y a potenciar la inversión social, es necesario diseñar nuevos mecanismos que vinculen aquellos programas de carácter asistencial con programas que signifiquen una inversión productiva en las personas<sup>7</sup>.

Por último, la participación constituye un elemento fundamental en la estructura político-social de la nueva democracia. Sin embargo, para esto se requieren algunas modificaciones institucionales, específicamente la democratización de las organizaciones intermedias y la descentralización de las decisiones. La mayor participación tiene como objetivo acercar las soluciones a quienes efectivamente no tienen los medios para acceder a los servicios y bienes básicos. Esto es, priorizar el apoyo a los jóvenes, a las mujeres, a los adultos mayores y a los más pobres. En definitiva, a sectores que fueron duramente marginados por muchos años.

## Acciones concretas en 1990-1991

La participación del Estado en el ámbito social se ha abordado a través de dos ejes: la ejecución de políticas sociales que aseguren a todos los chilenos el acceso a los bienes y servicios básicos que les permitan integrarse al desarrollo, y el fortalecimiento de la capacidad negociadora del sector laboral.

En el campo social se ha generado una serie de medidas que han contado con amplio apoyo político. Por una parte, se ha logrado revertir la dinámica de reducción de los ingresos y gastos del sector público, cuya base tenía fundamentos más ideológicos que técnicos. El amplio apoyo recibido por la reforma tributaria de 1990 ha permitido elevar el aporte fiscal a programas sociales en un 17.4% durante el primer año de este período. Durante 1991 será posible concretar un aumento adicional de un 12.2%. Los mayores recursos para el fisco han permitido el financiamiento de nuevos programas, la reformulación de programas ya en funcionamiento, y una mayor dotación de recursos hacia los sectores sociales considerados prioritarios.

---

<sup>6</sup> La continuidad de la red social sólo debiera interrumpirse en el caso de que mejoren las condiciones del beneficiario hasta el punto de ser capaz de proveerse dichas necesidades básicas por sí mismo o por su familia. Esto permitirá, en un esquema de recursos limitados, redistribuir los beneficios hacia los relativamente más necesitados.

<sup>7</sup> Actualmente el programa de alimentación escolar, PAE, cumple en Chile con dos objetivos: mejorar la situación nutricional de los estudiantes e incentivar a los alumnos a permanecer o ingresar al sistema educacional.

Si bien los criterios apuntan a fortalecer la inversión en las personas, ha sido necesario abordar los problemas más inmediatos a través de los programas de asistencia. Esto ha significado elevar los montos de aquellos subsidios monetarios mejor focalizados, específicamente el subsidio único familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASIS). El programa universal de asignaciones familiares ha sido también modificado a través de un reajuste escalonado según tramos de ingreso, lo que ha permitido elevar su progresividad. Otra acción sobre los ingresos de las personas ha sido el reajuste de las pensiones mínimas en 1990, beneficio que se hará extensivo progresivamente al resto de las jubilaciones durante 1991 y 1992.

Durante este período se ha elevado significativamente el aporte fiscal a la salud. La reforma tributaria permitió elevar el presupuesto original para 1990 en un 7.8% y el presupuesto para 1991 contempla un gasto superior en casi un 20% al efectivo de 1990. La inversión real, por su parte, se ha elevado en alrededor de tres veces respecto al nivel de fines de la década del ochenta.

En educación se han emprendido programas destinados principalmente a mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas básicas más pobres. La disminución de los recursos estatales durante el período precedente provocó diferencias de calidad que atentan contra la igualdad de oportunidades de los sectores de menores ingresos. En el campo de la educación técnico-profesional se han elaborado programas para la modernización y mejoramiento de su calidad. En este mismo sentido se han elaborado y se están implementando diversos proyectos de capacitación y educación para el trabajo que faciliten la inserción de los sectores generalmente marginados en el mercado formal del trabajo.

En el sector vivienda se han logrado avances desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Con la construcción de un número de viviendas superior a las necesidades que se generan cada año, se ha logrado quebrar la tendencia a un creciente déficit habitacional. Desde el punto de vista de la equidad, se han introducido modificaciones a los sistemas de asignación de puntajes lo cual significa la incorporación de nuevos criterios y la consideración de situaciones puntuales como las de "mujeres jefas de hogar" y las de "allegados". La participación de los beneficiarios se refuerza a través del nuevo programa de viviendas progresivas que permite a los beneficiarios ser partícipes activos tanto en el diseño como en la construcción de su propia vivienda. Por último, se ha desarrollado un amplio plan de repactación de deudas con un enfoque progresivo y eficiente, beneficiando en mayor grado a los más pobres y aquellos que, dentro de sus posibilidades, mejor han cumplido con sus obligaciones.

En el campo de la legislación laboral, las modificaciones introducidas al Código del Trabajo han permitido eliminar artículos discriminatorios a la vez que se han establecido mecanismos modernos y objetivos para que los empresarios puedan dimensionar eficientemente su planta de trabajadores. Se han elevado las indemnizaciones por años de servicio y se han incorporado a este beneficio los trabajadores de casa particular. Se ha normado la organización sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga. Los consensos logrados entre trabajadores, empresarios y gobierno, también han permitido la firma de un acuerdo-marco sin precedentes en la historia de Chile. Esto significó poder elevar el salario mínimo en un 44% y las remuneraciones del sector público en un 25% a partir de diciembre de 1990.

## **Conclusiones**

El gobierno de la Concertación ha decidido enfrentar el problema de la pobreza en forma seria y decidida. El consenso generalizado sobre la gravedad del problema y la importancia del papel del Estado en materia social, ha permitido hacer algunas reformas claves para lograr una mayor equidad con crecimiento y estabilidad.

Las políticas que se adopten contarán siempre con el respaldo económico que las haga sostenibles y que no comprometa los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios. Además, la labor social del Estado no se agotará en la satisfacción de las necesidades básicas sólo de los extremadamente pobres, sino que se considera necesario revertir la tendencia al empobrecimiento registrada por los sectores medios y trabajadores.

Se considera especialmente importante identificar grupos o localidades específicas que requieran de algún tipo de apoyo para desarrollar sus potencialidades y así dejar de depender en el futuro próximo de la asistencia estatal. Fundamental resulta por lo tanto invertir en salud, vivienda y justicia, para asegurarles un entorno positivo, e invertir en educación y capacitación para incentivar y desarrollar el factor trabajo, de modo que redunde tanto en desarrollo económico como en social. Si bien la primera parte de este período se caracteriza por una continuidad de los programas sociales ya en marcha, la formulación de nuevas acciones, así como la determinación de grupos prioritarios, han constituido un avance necesario para un conocimiento más específico de las distintas dimensiones de la pobreza.

## ***NECESIDADES DE INVESTIGACION PARA UNA NUEVA POLITICA SOCIAL***

Los cambios ocurridos en la manera de hacer política social han sido profundos y han respondido a las distintas concepciones ideológicas que caracterizaron a los gobiernos de cada período. Es así como se evolucionó desde la creencia en un Estado que debía velar por la satisfacción de las necesidades básicas y proveer los servicios sociales al conjunto de la población (Estado "benefactor"), a la creencia según la cual se "privatizó" el problema del acceso a los bienes y servicios básicos. Desde un Estado que manejaba los beneficios sociales discrecionalmente, se evolucionó a un esquema tal, que cada agente debió canalizar sus demandas a través del mercado jugando el Estado un limitado rol como fuente de subsidios.

La revisión de ambas concepciones, sus beneficios y sus costos, han llevado al gobierno a recentrar el problema. La magnitud de la pobreza acumulada durante años es tal, que asegurar el desarrollo social es una tarea de toda la sociedad y donde al Estado le cabe un papel fundamental. La sociedad debe buscar y generar soluciones propias que refuercen la política social. Al Estado le compete el diseño y el mejoramiento de programas en aquellas áreas donde la participación privada no sea rentable pero donde la acción sea aconsejable desde el punto de vista social, así como también la función de evaluación, control y seguimiento.

La relevancia que adquiere el problema social en la nueva institucionalidad democrática, la incorporación de nuevos grupos-objetivo al ámbito de acción del gobierno, el diagnóstico del problema de la pobreza con base en criterios diferentes y las necesidades de perfeccionar los mecanismos de evaluación, exigen un gran esfuerzo de investigación en el área



social que permita elevar la eficacia y la eficiencia del uso de recursos públicos que son limitados.

## **Diagnóstico**

Chile es un país con un vasto desarrollo de la investigación en las Ciencias Sociales. Sin embargo, los estudios han estado en general escasamente ligados al diseño de políticas y menos aun a su operacionalización.

En el actual contexto, no es suficiente contar con buenos diagnósticos sobre la situación de pobreza y las carencias en la satisfacción de las necesidades básicas tales como salud, educación, vivienda o empleo. No basta con saber cuántos pobres hay, es necesario saber dónde se ubican, cuáles son sus carencias y las causas de su pobreza. Las definiciones de política que se desprenden para aquellos grupos de pobreza donde prima el analfabetismo y el bajo nivel educacional son radicalmente diferentes de aquellas para sectores que aunque empleados, incluso en el sector formal, reciben remuneraciones que no les permiten cubrir necesidades básicas. Desde el punto de vista de la localización, puede haber regiones donde el problema prioritario sean las carencias de vivienda o la falta de proyectos que generen empleos. Analizar y conocer la diversidad resulta fundamental para determinar políticas.

Algunos estudios han constatado la existencia de una gran heterogeneidad de la pobreza (Schkolnik y Teitelboim, 1988; Raczynski, 1991), lo cual se traduce en que hogares con necesidades insatisfechas en una dimensión no corresponden necesariamente a los necesitados en otras dimensiones. Es imprescindible mantener una actualización periódica de este tipo de diagnósticos por sus implicaciones en la formulación de políticas para reducir la pobreza. Esto es fundamental por las características de una población pobre cuyo nivel cultural y capacidad de integración rápida al desarrollo es muy alta en relación con países de nivel de pobreza similar.

Es necesario conocer cuántos son los hogares con carencias en cada una de las dimensiones y cuántos son aquellos que presentan deficiencias en más de un aspecto. Esto permitirá definir mejor cada programa que se ejecute, a la vez que diseñar mecanismos para abordar de manera integral las acciones en aquellos hogares con problemas en más de una dimensión. La aplicación de una política social selectiva requiere conocer cuántos son y dónde están estos grupos y localidades. Es necesario detectar focos de pobreza, grupos étnicos vulnerables e incorporar variables como el sexo y la edad al análisis.

Así como el diagnóstico debe ser cada vez más específico y concreto, se requiere un acabado conocimiento de la institucionalidad existente y de la capacidad de gestión y ejecución de proyectos a nivel regional, provincial, comunal y local. La descentralización efectiva que signifique un traspaso real del proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos demanda una capacidad operativa desde los niveles regionales hasta las localidades. Conocer y reforzar esa capacidad resulta indispensable para una mayor eficiencia en la asignación de recursos, así como para una real participación de todos los estamentos involucrados en las decisiones de política social. De igual manera es necesario contar con diagnósticos generados en las regiones y comunas.

Para evitar la duplicación de esfuerzos se requiere, además, conocer los programas en curso y la capacidad operativa de los organismos no gubernamentales y las organizaciones vinculadas al tema social.

Finalmente, para el gobierno resulta vital mantener un diagnóstico permanente de la percepción que la población y los actores sociales tienen de los distintos programas sociales. Este diagnóstico deberá ser contrastado periódicamente con indicadores objetivos de la evolución de los programas sociales, a fin de incorporar en el diseño consideraciones respecto a la efectividad de las políticas en términos de su impacto subjetivo en los beneficiarios.

## **Políticas y Programas**

Un diagnóstico acabado de una realidad socio-económica compleja y heterogénea, permitirá elaborar políticas eficientes dirigidas a grupos y localidades específicas. Existen en la actualidad diversas áreas de preocupación que, aunque están siendo de alguna manera abordadas, necesitan un apoyo de investigación que permita diagnosticar sus problemas particulares.

La redefinición desde una política social menos asistencialista hacia una más generadora de oportunidades debe hacerse realidad, principalmente a través de programas y proyectos en áreas de capacitación y de apoyo al empleo productivo. Para ello es necesario investigar tanto la demanda actual en el mercado de trabajo como las necesidades futuras, vinculadas al proceso de desarrollo que se defina para el país. Además se deben estudiar mecanismos de vinculación entre las instituciones de capacitación y el sector privado, para generar compromisos que signifiquen transformar el esfuerzo desplegado en un efectivo acceso al trabajo. En este mismo sentido, es fundamental definir las necesidades de apoyo a la pequeña y la mediana empresa, así como su capacidad para solucionar los problemas de la informalidad.

La necesidad de potenciar las políticas sociales y aprovechar las economías de escala, evitando la duplicación de esfuerzos, exige el estudio de nuevas formas de vincular las distintas acciones en las áreas y grupos específicos. Se trata de complementar y no de superponer los instrumentos, a la vez que de diseñar mecanismos de amarre que signifiquen que los usuarios efectivamente sean aquellos para los cuales se diseñaron los programas. Por ejemplo, se debe investigar la complementariedad entre políticas de capacitación y empleo a mujeres, y la extensión horaria de sala-cunas y jardines infantiles. Respecto a los jóvenes, resulta esencial buscar una mayor integralidad entre políticas educativas, culturales, deportivas y de recreación, y los programas contra la drogadicción y el alcoholismo. Abordar el tema del desarrollo urbano requiere de una visión integrada desde Obras Públicas, Vivienda, Salud, Educación, etc.

Es necesario impulsar investigaciones multidisciplinarias que signifiquen propuestas de diversos sectores sociales y no sólo definir propuestas sectoriales aisladas para solucionar los problemas de pobreza. Uno de los imperativos centrales de la política social actual lo constituye la necesidad de asegurar a las personas, a lo largo de su vida, el acceso a salud, educación, vivienda y trabajo.

La política social del gobierno anterior centró sus programas muy fuertemente en la atención de salud materno-infantil, descuidando una política de prevención y de atención a

adultos y adultos mayores. Aunque se mantuvo una alta cobertura de la educación básica, sólo uno de cada cinco niños menores de cinco años asistía a la pre-básica y la deserción escolar en la media alcanzaba los 50 mil jóvenes al año. El fenómeno de la deserción escolar, unido a las altas tasas de desempleo juvenil, ha desembocado en un problema de jóvenes sin oficio y sin actividad que se presenta hoy como extremadamente grave. La falta de preocupación por los mayores se reflejó, por ejemplo, en la omisión de algunos reajustes a las pensiones y jubilaciones.

De este modo la red social presenta una serie de vacíos graves. La inversión temprana en nutrición y salud que se realiza en los lactantes muchas veces se pierde por falta de educación pre-básica o por deserción escolar. La educación media no está correctamente orientada a la educación superior y tampoco a una formación técnico-profesional acorde con los requerimientos actuales de nuestra sociedad. La red social no sólo debe ser completada mediante acciones específicas, sino que es imperativo mejorar la calidad de algunos servicios como la salud y la educación. Todo ello implica conocer las necesidades de modernización y disponer de estudios acerca de las reformas institucionales necesarias. En salud son indispensables estudios sobre las demandas reales de la población, y en educación sobre las diversas alternativas de mejoramiento de calidad y modernización en cada uno de los niveles.

La aplicación de políticas integrales de empleo, capacitación y reinserción social, entre otras, atraviesa por la necesidad de asegurar a las personas a lo largo de su vida el acceso a las necesidades básicas. Esto constituye la base para la verdadera igualdad de oportunidades que permita desarrollar la efectividad de programas orientados al ámbito productivo. Esto es, vincular estrechamente el desarrollo social con el desarrollo económico. La conveniencia de focalizar diversos programas y subsidios como el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) y las asignaciones familiares sigue siendo, entre otros, un tema no evaluado suficientemente.

Otras áreas donde es indispensable hacer investigaciones y contar con algún tipo de propuesta son la de la institucionalidad que se requiere para llevar a cabo los programas sociales en un contexto de creciente descentralización y la de cómo hacer operativa la participación social.

## **Evaluación**

Dada la escasez de recursos públicos y la especificidad de gran parte de los programas, es imprescindible contar con diversos instrumentos de evaluación de la efectividad de las políticas sociales.

La Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN) constituye una herramienta de gran utilidad para medir el impacto del gasto sobre los hogares y la cobertura de los programas que se aplican a nivel nacional, pero no permite evaluar programas dirigidos a grupos específicos. La utilidad demostrada por la CASEN en los fines para los cuales fue concebida, sugiere la posibilidad de diseñar formas de medición similares que permitan seguir el desempeño de los nuevos programas destinados a esos fines o grupos específicos.

Por otro lado, se deben construir indicadores que permitan medir no sólo el mejoramiento de la cobertura de los programas sociales, sino el mejoramiento de la calidad de

los servicios y de las facilidades de acceso para la población y el uso que se hace de estos programas.

Hay que evaluar la percepción que tiene la población de la política social, lo cual requiere el diseño de instrumentos adecuados (por ejemplo encuestas de opinión).

Es imprescindible mantener una evaluación permanente de los efectos que la política económica tiene sobre la situación social. Los resultados de 1990, a pesar de constituir un período de ajuste económico, demuestran que es posible el desarrollo con un efectivo mejoramiento de los ingresos de los más pobres y plantea la necesidad de estudiar las posibles fuentes de financiamiento del gasto social y su impacto económico.

En definitiva, es necesario contar con áreas de investigación que sean funcionales al diseño de políticas, que analicen y evalúen su efectividad, las alternativas existentes, su financiamiento y la percepción que la población tiene de éstas.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Arellano J.P., 1985.**

*Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984.* Santiago: CIEPLAN.

**Cepal, 1990.**

*Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987.* Santiago.

**CEPAL, ILPES, UNICEF, 1982.**

*Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo.* Chile.

**Cieplan, 1974.**

*Bienestar y Pobreza.* Santiago: Ediciones Nueva Universidad.

**French-Davis R., 1991.**

*Políticas Económicas en Chile 1952-1970.* Santiago: Universidad Católica de Chile, Ediciones Nueva Universidad.

**MIDEPLAN, 1991.**

*Informe Social 1990-1991.* Santiago.

**Molina S., 1972.**

*El proceso de cambio en Chile. Experiencia 65-70.* Santiago: Editorial Universitaria.

**Pinto A., 1973.**

*Chile, un caso de desarrollo frustrado.* Santiago: Editorial Universitaria.

**PREALC, 1988.**

*Deuda Social, ¿Qué Es, Cuánto Es, Cómo Se Paga?.* Santiago: Editorial Universitaria.

**Raczynski D. 1991.**

*Heterogeneidad de la Pobreza en Chile (1987).* Santiago: CIEPLAN.

**Schkolnik, M. & Teitelboim, B. 1988.**

"Pobreza y Desempleo en Poblaciones. La Otra Cara del Modelo Neoliberal."  
*Colección Temas Sociales. N. 2, PET.*

**TASC, 1991.**

*Descentralización de las Finanzas Públicas.* Informe No. 22, julio.

**Vergara, P., 1990.**

*Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973/1988.* Santiago: FLACSO.

# LA INVESTIGACION PARA LA POLITICA SOCIAL EN CHILE

*Ana Sojo<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

Esta reflexión sobre líneas de investigación útiles para formular, ejecutar y evaluar programas sociales en Chile parte de la consideración de que la política social debe, fundamentalmente, contribuir a la equidad, a la integración social y a la competitividad sistémica nacional<sup>2</sup>. Para elegir lineamientos de investigación con relevancia práctica se han considerado dos aspectos. Primero, la orientación estratégica de la política social en términos de sus objetivos, programas, y tipo de instrumentos privilegiados. Y segundo, la aplicación efectiva de la política social y la influencia de diversos actores en la viabilidad y relevancia de las medidas que puedan ser alimentadas por la investigación. Por lo dicho, en primer término se sintetizan las características de la política del gobierno militar y las del gobierno de transición a la democracia. En segundo término, en cuanto a la investigación, se discuten aspectos de la política social referidos a: (1) las orientaciones de la selectividad; (2) la microeconomía de los programas; (3) la equidad y competitividad sistémicas y (4) la gestión de los programas. Se toman como casos de referencia a los sectores de educación, salud y vivienda.

## **ORIENTACIONES ESTRATEGICAS DE LA POLITICA SOCIAL**

### **El Período del Gobierno Militar**

Fue notoria la contracción real del gasto social. Su magnitud per cápita, tras cinco décadas de expansión continua desde los años veinte, se redujo bruscamente, sobre todo en 1975 y 1976. El gasto se recuperó a partir de 1977, alcanzando en 1980 los niveles reales de

---

<sup>1</sup> Costarricense. Ph.D. en Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Libre de Berlín Occidental. Directora y Profesora de la Maestría Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica (1981-1988). Consultora de FLACSO, UNESCO, UNITAR, CEPAL (1985-1989). Actualmente es investigadora en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y en CEPAL. Sus áreas de interés son: políticas sociales, empresa pública, teoría del Estado, mujer y política, población y desarrollo.

<sup>2</sup> Para una fundamentación de la relevancia de los tres aspectos ver CEPAL, 1986 y 1987; Gurrieri, 1990; Sojo, 1991.

inicios de la década del setenta, conservando una reducción per cápita hasta el final del período (Arellano, 1984; French-Davis y Raczynski, 1987).

Entre 1974 y 1985, el gasto social per cápita disminuyó en educación, salud y vivienda a niveles inferiores a los de 1970. En educación, la caída osciló entre el 10% y el 25%; en salud, entre un 35% y un 45%; y en vivienda, entre un 30% y 50%. En previsión, luego de haberse mantenido entre 1974 y 1980 por debajo del nivel de 1970, el gasto experimenta desde 1981 un aumento del 8% por encima de 1970 (CIEPLAN, 1988). Sin embargo, el recorte fue moderado si se compara con el efectuado en otros ámbitos (Arellano, 1984, p.46).

Dos lógicas fundamentales explican la reducción del gasto social. De un lado, el ajuste en las políticas sociales pretendía contribuir al equilibrio monetario y a combatir la inflación; por otra parte, para promover una función subsidiaria del Estado, se impulsó una reducción estratégica de su papel en los programas sociales, privatizando los servicios. En términos globales, la caída del gasto se vio contenida por los ingentes recursos canalizados al sector previsional en el marco de su privatización, lo cual redujo los montos disponibles para otros sectores sociales y condicionó el impacto redistributivo del gasto.

Respecto de los grupos-objetivo, tuvo lugar un cambio fundamental. A fines de los sesenta, los grupos medios hacían aportes sustanciales a los programas sociales y obtenían un beneficio semejante a su aporte tributario (Foxley y otros, 1980, pp. 183-188). Con el gobierno militar, se dio énfasis importante a "focalizar" algunos programas estrictamente hacia la extrema pobreza<sup>3</sup>, excluyendo a los sectores medios. Otras medidas afectaron también negativamente a ese estrato de ingreso; fue así como en la salud pública se redujo el financiamiento estatal y los estratos de mayores ingresos dejaron de contribuir al subsidio implícito a los más pobres. La carga del financiamiento recayó entonces en los estratos medios, fenómeno acompañado de un deterioro de los servicios (MIDEPLAN, 1991, pp. 61 y 62).

La "focalización", entendida como selectividad del gasto hacia la extrema pobreza, elevó el impacto redistributivo de algunos programas. Los programas materno-infantiles contribuyeron a importantes avances como la reducción de la mortalidad infantil y la disminución de los índices de desnutrición en los menores de seis años. Pero la eficacia redistributiva del gasto presentó limitaciones; de los cinco programas principales, sólo algo más de la mitad de sus recursos favorecían al 30% de los hogares más pobres, con un grado de selectividad efectiva variable de programa a programa: desde el subsidio único familiar (SUF) con 67,3% hasta el habitacional con 27,9% (Haindl y Weber, 1986)<sup>4</sup>. Del gasto total, un 15% se destinó a la extrema pobreza. Tales recursos, considerando las tendencias concentradoras de las remuneraciones, las altas tasas de desempleo en algunos años y la elevación concomitante de

---

<sup>3</sup> Interesa en este punto destacar la selección de grupos-objetivo. En muchos casos, la eficacia redistributiva hacia la extrema pobreza no fue la deseada, y se benefició a otros sectores. Pero ello no modifica esta argumentación: para caracterizar la orientación de la política social en función de sus beneficiarios se debe distinguir claramente si un grupo de ingreso se beneficia en tanto grupo-objetivo o por filtraciones. La distinción es fundamental, ya que políticas universalistas, de "focalización fina" o de "focalización amplia" determinan orientaciones muy diversas, de financiamiento y ejecución, acordes con la estrategia global de la política social respecto de los grupos-objetivo. En ese mismo sentido, las "filtraciones" deben estimarse según la definición de los grupos-objetivo; resulta impreciso, a tal efecto, definir "filtración" en abstracto, como todo gasto social que beneficia a sectores medios o altos. (Foxley et. al., 1980, pp.28 y 63).

<sup>4</sup> En otras latitudes programas universales han tenido una eficacia redistributiva semejante o mayor. Sobre el caso de Costa Rica consultar Trejos y Elizalde, 1985 y Sojo, 1990.

la pobreza, sólo permitieron una cobertura insuficiente, dando lugar a fenómenos tales como la rotación del complemento alimentario a niños pobres en las escuelas (Vergara, 1990).

Los subsidios "focalizados" se asignaron sobre la base de postulaciones individuales. Para determinar vulnerabilidades muy diversas, se utilizaron dos versiones de un índice de estratificación social, de carácter global, con rangos muy estrechos, conocido como el "índice del comité de acción social" (CAS). Ello permitió excluir a personas con carencias agudas en ciertas dimensiones, como los "allegados". El índice también adolecía de una baja capacidad discriminatoria local y regional. Ciertos instrumentos selectivos tradicionales, como la intervención de los maestros en los programas de alimentación, demostraron eficacia y fueron utilizados en una forma no sistemática (Vergara, 1990; Raczynski, 1991). La prestación "focalizada" de servicios contra la extrema pobreza ayudó a enfrentar eficazmente ciertos problemas de morbilidad y de nutrición. Pero se vio acompañada de un énfasis hacia lo curativo, en detrimento de actividades de prevención y fomento (Vergara, 1990). Y la reducción creciente de los subsidios reales acarrió un deterioro de la calidad de las prestaciones.

Dentro de las orientaciones de la política social del período destaca también la transferencia de importantes programas de educación y salud a las municipalidades, lo cual tuvo diversos problemas<sup>6</sup>. La nominación de los alcaldes por el Presidente y la centralización de la toma de decisiones caracterizan éste como un proceso de desconcentración de servicios sociales antes que de descentralización. Actualmente está sobre el tapete la urgencia de elevar la capacidad de toma de decisiones de las propias municipalidades, de mejorar su comunicación y coordinación con los demás poderes y de promover el intercambio de experiencias entre las municipalidades.

Otro abanico de problemas municipales tenía relación con la trayectoria de otras reformas de política social. En salud, el traspaso de los servicios de salud a los municipios pobres se topó con limitaciones financieras; resultó problemática, a mediano plazo, la capacidad para movilizar recursos. Las transferencias del Fondo Nacional de Salud (FONASA) a las municipalidades no cubrieron sus gastos; las municipalidades pobres no podían movilizar recursos suplementarios y muchas veces los ajustes se hicieron disminuyendo gastos o actividades.

El sistema nacional de salud se vio deteriorado. Atrasos o rechazos en la medicina preventiva, relacionados sobre todo con intervenciones quirúrgicas y consultas de especialidad, condujeron a un uso espurio de los servicios de emergencia, cuyas consultas representaron en 1987 un 40% del total. La infraestructura de salud del sector público sufrió un severo deterioro. A inicios de 1990, un 53% de las 703 ambulancias estaban en mal estado o fuera de servicio; el 90% de las lavadoras o centrifugas estaban deterioradas, fuera de servicio o dadas de baja; las centrales térmicas hospitalarias del país, indispensables para calefacción y esterilización, estaban paralizadas en un 40%; un 75% de los hospitales de la región metropolitana estaban en situación de riesgo para resistir situaciones de emergencia como sismos, incendios etc. (MIDEPLAN, 1991, p. 63).

En educación, el financiamiento tuvo ciertos aspectos críticos: al estar basado en la asistencia diaria de los alumnos a la escuela, acarrió inestabilidad de los ingresos municipales y, entre otras cosas, dificultó emprender proyectos de mediano plazo. Respecto de los recursos

---

<sup>6</sup> Entre otros trabajos, ver los de Raczynski y Serrano; Jiménez y Gilli, 1989; Morales et. al., 1990; Vergara, 1990; Palma y Ruffián, 1989.



humanos en educación y salud se destacaban, entre otros problemas, la pérdida de la carrera funcionaria y la caída de las remuneraciones reales.

## **La Transición a la Democracia**

Transcurrido algo más de un año del gobierno de la Concertación, las orientaciones de la política social revelan continuidad y quiebres, tanto en la práctica como en lo discursivo. Resulta importante considerar el contexto macroeconómico de la política social<sup>6</sup>. La política expansiva del gobierno militar previa al plebiscito, por sus efectos inflacionarios, hizo necesario un "miniajuste" ya en 1989. Al inicio del gobierno de la Concertación, se privilegió como instrumento de ajuste elevar sustancialmente las tasas de interés para reducir la inflación. Ello, al mismo tiempo, modificaba el gasto agregado, afectando fundamentalmente el consumo de los sectores de mayores ingresos. Dentro de las medidas contempladas para incrementar el bienestar de los sectores de menores ingresos, el gobierno de la Concertación propuso una reforma tributaria para financiar con recursos sanos un aumento del gasto social.

Contando con los recursos de la reforma tributaria se ha incrementado el gasto social. En 1990, tal presupuesto se elevó en más de un 17% y en 1991, algo más de un 12%. Con ello, se reajustaron varios subsidios monetarios y se destinaron mayores recursos a programas fundamentalmente de educación y salud. Estos sectores, junto con vivienda, deberán crecer este año en términos reales en un 12,2%. Hay una preocupación por las desigualdades regionales de la cobertura y prestación de servicios, en aspectos tales como la educación preescolar y la vivienda (MIDEPLAN, 1991, pp. 21 y 93).

## **La selectividad**

Respecto de los grupos-objetivo, se enuncia que el gasto social no debe ir en detrimento de los grupos medios (Ibid, p. 21). Se mantiene la idea de "focalizar" hacia los más pobres y se propone mejorar la selectividad y calidad de algunos programas; es el caso de medidas en el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) (Ibid, p. 74 y 75). Por otra parte, el concepto de selectividad se amplía más allá de lo asistencial, con diversos programas que representan una inversión en formación de recursos humanos, con impacto de mediano y largo plazo. Dentro de ellos se cuentan: el programa de mejoramiento de las escuelas básicas de sectores pobres, la capacitación de docentes en zonas pobres, los programas de capacitación ocupacional y empleo para jóvenes cesantes o que han desertado de la educación media, el programa de préstamos subsidiados y becas que hasta 1994 deberá beneficiar a unos 20.000 estudiantes universitarios de escasos recursos, el desarrollo de programas de alfabetización y post-alfabetización de adultos y la creación de centros integrados de educación de adultos (Ibid, pp. 93-108).

Se pretende ampliar la cobertura de algunos grupos-objetivo tradicionales, y han sido seleccionados otros beneficiarios. Fue así como, al renegociarse la cartera hipotecaria del Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), se concedió trato preferencial a los jubilados y a los viudos receptores de pensiones por su cónyuge fallecido (Ibid, p.51). En salud, se ha reflejado en líneas programáticas orientadas a grupos considerados como desprotegidos:

---

<sup>6</sup> Para un detalle del proceso de ajuste macroeconómico ver Rivera, 1991.

adultos, adolescentes y senescentes (Ibid, p. 83). En educación se aplicó la idea de ampliar la cobertura educativa a algunos grupos etáreos con baja cobertura de educación preescolar, como los niños de cero a dos años, de los cuales sólo un 1,1% ha tenido acceso (Ibid, pp.22 y 93). En vivienda se puso énfasis en las iniciativas hacia los "allegados"<sup>7</sup>, la población rural y la mujer jefa de hogar.

Se han conservado los mecanismos utilizados para "focalizar", hacia hogares en forma individual, como el índice de selección CAS<sup>8</sup>. Pero también se ha canalizado gasto selectivo hacia comunidades y localidades mediante los proyectos de desarrollo comunal integral, que consideran diversas necesidades de la población: en 1990 se realizó un programa de reforzamiento de la atención primaria, centrado en 24 comunas urbanas y 104 rurales con altas carencias; también se promueven postulaciones de grupos organizados para viviendas (Ibid, pp. 45 y 70)<sup>9</sup>.

## La Salud

En salud, se plantea reconstruir y modernizar el sistema público y proponer normas e incentivos que propicien la solidaridad en el financiamiento del sector. Dentro de los objetivos destacan: elevar las inversiones en obras físicas y equipamiento, apoyar el desarrollo institucional, reforzar programas de salud y atención a sectores que resultaron desprotegidos (Ibid, pp. 68 y 83). Por primera vez en muchos años, los aranceles del régimen de salud de libre elección han aumentado en forma real (Ibid, p. 82).

En este sector el gobierno actual plantea que tuvo lugar una "sobrefocalización" de inversiones en el nivel primario, sin contrapartida en otros más complejos. Se estima que la organización del sistema es inadecuada para atender la complejidad de patologías propias del patrón epidemiológico emergente -enfermedades crónicas no transmisibles como las cardiovasculares, cáncer, traumatismos, diabetes- y que hay insuficiente desarrollo de los respectivos programas preventivos.

## La Vivienda

Por su parte, las soluciones habitacionales de los años 1990 y 1991 deberían permitir, no sólo congelar el déficit en vivienda sino disminuirlo levemente, quebrando la tendencia histórica (Ibid, p.51). La actividad de esos años podría duplicar el promedio de actividad del sector de la administración anterior.

---

<sup>7</sup> Se denomina "allegados" en Chile a grupos familiares que, antes de alquilar o poseer una vivienda propia, conviven con otra familia en su vivienda o bien construyen alguna solución habitacional precaria en el sitio disponible de la vivienda de la otra familia.

<sup>8</sup> Hay algunas modificaciones a la ficha CAS. Por ejemplo para la asignación de vivienda, según el D.S. No. 150 de octubre de 1990.

<sup>9</sup> El programa de vivienda para trabajadores (PET), da preferencia a la postulación de grupos organizados de trabajadores que incorporen a su ahorro el aporte patronal, ampliando el tamaño de las soluciones habitacionales posibles y aumentando el subsidio.

En materia de vivienda, se reconoce como problema la segregación social y urbana de la población pobre. Partiendo del criterio de integralidad, se desea facilitar la conformación de barrios y ciudades en condiciones equilibradas de desarrollo urbano y regional, y superar la localización de viviendas en zonas segregadas, al igual que el uso de estándares rígidos y uniformes de construcción. En el caso de la vivienda progresiva, se desea promover la participación de los beneficiarios para definir las diversas etapas de la vivienda. Se propone dotar a las "poblaciones" de escuelas, centros de salud, retenes policiales, centros de recreación, áreas verdes y equipamiento comunitario (Ibid, pp. 24 y 45).

En relación con los estratos medios, se reconoce que fueron muy afectados por las deudas de crédito hipotecario y por endeudamiento relativo al costo de los servicios como luz y agua. Se plantea elaborar nuevos instrumentos financieros que les sean asequibles; se encuentra en estudio un proyecto de leasing para crear inmobiliarias que inviertan en vivienda, con un sistema de subsidio (Ibid, pp. 46 y 47).

## La Educación

En educación, el actual balance pone sobre el tapete numerosos problemas relativos a su calidad y equidad atribuidos, entre otros factores, a la disminución de los recursos destinados al sector durante el gobierno anterior y al traspaso a las municipalidades de establecimientos con déficits de operación, sobredotación de personal e infraestructura y equipamiento escolar deficiente (Ibid, p. 91).

Se constatan graves desigualdades en la educación. La disminución constante de la matrícula en la educación básica, que ascendió entre 1982 y 1989 a un 5%, no es atribuible estrictamente a factores demográficos: de los niños que no asisten a la escuela, la mitad pertenece al 30% de los hogares más pobres (Ibid, p. 94). Son notables además las disparidades de los rendimientos promedio obtenidos por los estudiantes de acuerdo con el tipo de dependencia, la región y el área rural o urbana de ubicación de los establecimientos, elementos a su vez correlacionados con los niveles de ingreso de los estudiantes<sup>10</sup>.

Los esfuerzos se centran, por tanto, en "aumentar el nivel y la relevancia de los aprendizajes que logran los estudiantes a través del sistema educativo, particularmente en aquellos establecimientos que atienden a sectores de bajos ingresos"; aumentar la cobertura en algunas áreas; elevar la eficiencia de la educación en lo pedagógico y administrativo; modernizar la educación; enriquecerla con criterios de equidad y participación democrática y favorecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología y el estímulo a la actividad cultural (Ibid, p. 99). Dentro de las iniciativas orientadas por estos objetivos se destacan: el estatuto docente que mejora las condiciones laborales de los recursos humanos dedicados a la docencia, la construcción de más jardines infantiles y los programas de participación y desarrollo docente.

---

<sup>10</sup> Estudios han demostrado que la mitad de los establecimientos subvencionados, cuyos alumnos tienen los niveles socioeconómicos más bajos, no alcanzaron los niveles mínimos de logro. También establecimientos con alumnos de niveles medios de ingreso tuvieron un mal rendimiento. Este fenómeno es mayor en las zonas rurales. El análisis sugiere que muchos niños del cuarto grado no entienden lo que leen y tienen un nivel bajo en aritmética. Son pobres las respuestas relacionadas con habilidades básicas como comprensión de lectura, vocabulario, redacción y resolución de problemas que involucren dos o más sumas o restas.

El programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas se propone elevar el rendimiento escolar de 969 escuelas en el ciclo básico; ellas representan cerca del 12% de las escuelas básicas del país y se han elegido aquellas en áreas de extrema pobreza rurales y urbanas en todas las regiones del país. Se incluye mejoras de infraestructura, capacitación docente, provisión de material educativo, libros de texto, juegos didácticos y textos infantiles.

Por su parte, el proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación se orienta hacia el nivel preescolar, la educación básica, la enseñanza media y el fortalecimiento institucional del Ministerio. Comprende esfuerzos para mejorar calidad y relevancia de la educación, ampliar cobertura, mejorar la calidad de los recursos humanos del sector. Son notorios los ingentes recursos contemplados en el proyecto para la educación básica; los recursos destinados a la educación media son muy reducidos<sup>11</sup>.

Respecto de la educación técnico-profesional, se plantea articular sus currícula y sistemas de administración con los sectores productivos e instituciones empresariales; adquirir equipo para talleres y laboratorios de diferentes especialidades; promover la capacitación y perfeccionamiento docente. El programa de emergencia para la modernización de la educación técnico profesional se dirigirá hacia la capacitación impartida en establecimientos municipalizados. El programa de capacitación y empleo de jóvenes se propone modernizar el equipamiento de liceos industriales, técnicos y comerciales (Ibid, p. 104). El programa de capacitación y empleo de jóvenes desocupados, por su parte, contempla equipar talleres y optimizar recursos de establecimientos de educación técnica-profesional que se le integren.

En la educación superior se propone garantizar la estabilidad del aporte estatal a las instituciones, favorecer la equidad en el acceso a esta educación y fomentar su calidad y productividad. Dentro de las iniciativas se cuentan la elaboración de un plan nacional de desarrollo de la investigación científica y tecnológica y el proyecto Consejo Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT)-PNUD de fortalecimiento de la capacidad institucional para modernizar la infraestructura tecnológica en la educación superior (Ibid, p. 106).

## ***INVESTIGACION PARA LA POLITICA SOCIAL***

A continuación se sugieren algunos campos de investigación que no pueden ni pretenden ser exhaustivos. Por esa razón no se propone una jerarquía definitiva de temas de investigación y las ausencias -vg. investigaciones sobre el sistema previsional o sobre especificidades de género- no deben ser entendidas como exclusiones.

---

<sup>11</sup> El proyecto, tendrá un monto global de aproximadamente US\$ 242 millones. De ellos, US\$ 170 millones provendrán de un crédito del Banco Mundial, a ser pagado en quince años con un período de gracia de cinco años. El aporte nacional será de US\$ 72 millones. En cuanto a la distribución se piensa asignar: a la educación básica, US\$ 178 millones en cinco años; a la educación pre-escolar, US\$ 40 millones en cinco años; al fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación (MINEDUC), US\$ 19 millones en cinco años; a la educación media US\$ 2.5 millones en dos años (MINEDUC, 1991a, pp. 6 y 7).

## Los Instrumentos de la Selectividad<sup>12</sup>

Se ha visto que la actual administración estima fundamentales las políticas selectivas contra la extrema pobreza y plantea nuevos grupos-objetivo en los sectores de salud, educación y vivienda. De allí la importancia de reflexionar acerca de los instrumentos de selectividad.

Durante el gobierno anterior, la "focalización" del gasto se centraba en la caracterización socioeconómica del hogar donde reside una persona, sintetizada en el índice de la ficha CAS, el cual sigue siendo utilizado, con algunos ajustes.

Por su carácter global, a este índice se le ha criticado permitir la exclusión de personas que presentan vulnerabilidades específicas, que los debería hacer virtuales beneficiarios de programas sociales que atiendan tales aspectos (Vergara, 1990; Raczynski, 1991). Ello es tanto más relevante al considerar que el uso efectivo de la ficha en los municipios, en 1989 y 1990, excedía con creces el estipulado en los reglamentos, circunscrito al subsidio único familiar (SUF), las pensiones asistenciales (PASIS) y los programas de marginalidad habitacional. Es así como se utilizaba también para entregar tarjetas de gratuidad en salud, acceso a jardines infantiles, almuerzos y desayunos escolares. Todo ello, a pesar de que la ponderación del índice está fuertemente cargada hacia indicadores relativos al ambiente físico del hogar. (Raczynski, 1991).

Siguen pendientes, entre otras, interrogantes sobre la eficacia de este índice para captar las diversas vulnerabilidades que pretende medir y otras relacionadas con aspectos tales como las imperfecciones de la información; los sesgos de la información por parte de los beneficiarios que acepta el índice; la pertinencia de las ponderaciones; la actualización del índice; la indiferencia de la ficha a las peculiaridades regionales o comunales (Vergara, 1990, pp. 288-312 y Raczynski, 1991). Todo ello tiene como telón de fondo el uso de criterios para identificar la pobreza mediante selectividad directa o indirecta, y consideraciones sobre la eficacia de la selectividad, sus costos y beneficios.

Algunos análisis incluso concluyen que no se justifica seguir usando la ficha CAS, y plantean la necesidad de introducir instrumentos de focalización adaptados a las diversas carencias y programas (Raczynski, 1991, pp.24-28). Por todas estas razones, serían de indudable valor investigaciones que evalúen el uso de la ficha desde su creación y sus cualidades técnicas, e indaguen tanto sobre posibles formas de mejorarla, como sobre formas complementarias o alternativas de "focalización" directa.

Se ha visto también que algunos criterios de selectividad actuales enfatizan carencias regionales, comunales o grupales. Tal orientación, opinamos, requiere elaborar mecanismos complementarios de selectividad indirecta, que permitan identificar carencias y elegir beneficiarios mediante criterios centrados en variables territoriales, regionales o de inserción productiva. A tal efecto, Chile cuenta con experiencia acumulada con la Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN), con base en la cual se desea actualmente realizar diagnósticos regionales y comunales. Es así como su última versión contiene preguntas que permitirán dilucidar los obstáculos que impiden el acceso a los establecimientos educacionales (Schkolnik, 1991, pp.7 y 17).

---

<sup>12</sup> Los aspectos de selectividad escogidos están determinados por la complejidad de estas políticas. Al respecto ver Sojo, 1990.

Las encuestas de hogares constituyen otro instrumento útil y de mayor periodicidad, cuyo diseño ha estado centrado en la medición de empleo y desempleo. En el campo de la política social han sido utilizadas para estimar la amplitud y profundidad de la pobreza. Información sociodemográfica de estas encuestas permanece subutilizada para efectos de caracterizar poblaciones objetivo partiendo de algunas dimensiones socioeconómicas; la desagregación de sus datos es confiable actualmente hasta el nivel provincial (Bravo, 1990, p. 11). En función de las políticas sociales se plantea, por tanto, la posibilidad de optimizar el uso de los datos tal como se recogen actualmente o bien, de introducir módulos ad-hoc para indagar en aspectos concretos.

Luego, resulta fundamental para las políticas sociales selectivas una gama de estudios relativos al diseño de la encuesta CASEN, a las encuestas de hogares y al procesamiento de microdatos, para lo que se cuenta con el paquete computacional Recuperación de Datos de Areas Pequeñas por Microcomputador (REDATAM). Resultarían útiles comparaciones con experiencias relativas a encuestas de hogares de otras latitudes, e investigaciones sobre las dimensiones pertinentes para caracterizar grupos-objetivo tales como los jóvenes cesantes, las mujeres jefes de hogar, adultos analfabetos, la población rural, grupos étnicos determinados, grupos ocupacionales, cooperativas, organizaciones comunales etc. Conclusiones al respecto pueden nutrir las orientaciones de la recolección de datos.

### **El Financiamiento de la Política social y Microeconomía de los Programas.**

El financiamiento a las municipalidades presenta una serie de problemas, que conducen a impases en la prestación de servicios, influyen negativamente en la calidad e impiden un adecuado "mix" en las prestaciones.

De allí la importancia de los estudios en este ámbito; ellos requieren una estrecha colaboración de las municipalidades que haga posible el acceso a datos, en este caso, muy precisos y detallados. Dentro de tales estudios están los referentes a la estructura de costos de los servicios, con el ánimo de plantear alternativas y variaciones en la prestación de los mismos que contribuyan a optimizar el uso de recursos. Resultan importantes las reflexiones sobre el impacto en la estructura de costos que tienen los usos alternativos de recursos; por ejemplo, modificaciones del "mix" de servicios (relación maestro/estudiantes; personal médico/personal paramédico; médico/pacientes).

Tales investigaciones pueden coadyuvar a establecer presupuestos adecuados, y a realizar los ajustes necesarios del presupuesto a lo largo del tiempo o de las tarifas, cuando media un pago. Algunas desigualdades en la prestación de servicios en Chile derivan precisamente de que no se han considerado costos diferenciales. Es el caso de las municipalidades rurales, cuyos servicios de salud a una población dispersa involucra costos de transporte no considerados. O de las municipalidades pequeñas, que no logran economías de escala al adquirir algunos insumos, como medicinas.

Para conocer la real dimensión de este problema, resulta conveniente realizar estudios que sirvan de experiencias piloto sobre costos de diversos servicios (por ejemplo, de salud y de educación) en algunas municipalidades del país, elegidas de manera que tengan características diversas (ubicación rural/urbana; proporción de población pobre atendida; participación diversa en su financiamiento de recursos propios o procedentes del Fondo Común Municipal; eficacia de los servicios prestados).

Los resultados pueden arrojar luces sobre ajustes necesarios a las actuales formas de financiamiento de las municipalidades, o sobre eventuales adaptaciones de la prestación de servicios según realidades específicas. En esta forma, se podrán sistematizar estructuras de costos regionales y locales; realizar propuestas de agrupación de algunas municipalidades para efectos de adquisición de bienes y servicios, optimizando el uso de recursos mediante economías de escala; inferir como la estructura diferencial de costos debe ser considerada en mecanismos de financiamiento, lo que incluye las transferencias del Fondo Común Municipal, etc.

Esta temática, a su vez, nos remite a la importancia de estudios relativos a las formas de financiamiento de los programas sociales en las municipalidades. Dentro de los temas relevantes se encuentran: evaluaciones del Fondo Común Municipal y búsqueda de propuestas para hacerlo más progresivo; búsqueda de formas de financiamiento que permitan planificación de las inversiones municipales, constreñidas por las características de algunas transferencias, que han sido inestables o realizadas mes a mes. Los estudios de estructura de costos son también relevantes en la discusión respecto de la venta de servicios a los Institutos de Salud y Previsión Social (ISAPRES).

Otro espectro de estudios puede contribuir a diversas reformas de la orientación de los programas sociales. Es así como, en el caso del actual sistema nacional de salud, se juzga que está centrado en la atención primaria materno-infantil, y que se hace necesario adaptarlo a intervenciones preventivas en otros ámbitos de la salud, para atender tipos de morbilidad como las enfermedades crónicas propias de un país avanzado en la transición demográfica, y grupos etáreos, como los adolescentes, adultos y la tercera edad. Tal reforma del sistema nacional de salud abre también un necesario campo de investigación en torno a los recursos financieros, humanos y administrativos; y a las necesidades de inversión para ir avanzando en esa dirección; y a las necesidades de educación para la salud.

## **Avances Conjuntos hacia la Equidad y la Competitividad Sistémica<sup>13</sup>**

El actual gobierno plantea atender la educación en sus múltiples dimensiones: necesidades de crecimiento de las personas, requerimientos de integración moral y cognitiva, contribución a afirmar la democracia y a impulsar el crecimiento económico y la competitividad del país "... en un marco global en que la agregación de valor intelectual, a los bienes y servicios exportados es de importancia estratégica." (MINEDUC, 1991a, p.2).

En este campo, la política social enfrenta un importante reto: contribuir a crear los factores de la producción concomitantes a la transformación productiva, y a mejorar e incrementar las fuentes de competitividad de una economía nacional abierta, inserta en una economía mundial dominada por la innovación tecnológica<sup>14</sup>. La educación debe contribuir a hacer frente al

---

<sup>13</sup> Respecto a la contribución de la política social a la creación de factores para la competitividad sistémica ver Sojo, 1991, parte VI.

<sup>14</sup> Tierra, trabajo y capital han sido denominados tradicionalmente los factores de producción. Pero se asume aquí la distinción de ellos realizada por Porter de acuerdo con su papel en la competitividad para producir bienes o servicios (Porter, 1990, pp. 74 y 75). A tal efecto, Porter clasifica los factores de producción en cinco categorías, y menciona algunos de ellos: 1) recursos humanos: cantidad, destrezas y costos del personal, incluyendo administración, horas "standards" de trabajo y ética laboral. Los recursos humanos se pueden dividir en una miríada de categorías, como

rezago tecnológico. En ese contexto son útiles planteamientos relativos a mejorar tanto la calidad como la eficiencia de la educación. Son importantes los estudios sobre competitividad y productividad de la economía chilena que identifiquen el aporte de los recursos humanos y de conocimiento a las fuentes de competitividad nacional, aspecto estrechamente relacionado con las políticas sociales, fundamentalmente en educación y salud.

En la educación preescolar existen actualmente alternativas de muy diversa calidad, cuya cobertura se pretende expandir. Se cuentan, entre otras, los kinder en escuelas básicas subvencionadas de media jornada atendido por educadoras; jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) de jornada completa a cargo de educadoras; centros abiertos INTEGRA a cargo de personal no especializado, etc. La proliferación de opciones hace relevante la evaluación de las diferentes opciones para contribuir a la racionalidad en la ampliación de la cobertura preescolar, señalada como prioritaria.

El diagnóstico de la educación media señala su pérdida de utilidad, ya que no satisface las necesidades y expectativas sociales ni las personales de la población estando su orientación planteada hacia la educación superior. Por esas razones, ella no prepara a la gran mayoría para integrarse provechosamente a la vida académica o laboral, cosa que fundamentalmente logran sólo los graduados provenientes de los estratos socioeconómicos más favorecidos (MINEDUC, 1991a, p.26).

Se contempla en el proyecto antes mencionado realizar una serie de estudios, con una amplia gama temática: requerimientos y demandas a la educación media de diversos actores sociales; revisión curricular; mediciones de calidad; evaluación de los efectos de la descentralización en la eficiencia externa e interna de la educación media (Ibid, pp. 29-30). A pesar de la relevancia de este nivel educativo se cuenta sustancialmente con menos recursos que apunten su reforma. Para contribuir a ella son importantes investigaciones en las áreas temáticas mencionadas. Se aportaría así a la reforma de la educación en términos generales; la interacción entre los diversos grados y niveles educativos hace indispensable concatenar las reformas de la educación básica con las de la enseñanza media y de otros niveles.

Por su parte, el diagnóstico de la educación técnico profesional es bastante negativo: dotación insuficiente y obsoleta de equipos; baja calidad del graduado; débiles vínculos con el sector productivo, etc. Dentro del proyecto que aspira a su reforma en el ámbito municipal se señalan como áreas a beneficiar: metal-mecánica, electricidad, construcción, vestuario, alimentación, gestión comercial y administrativa (MINEDUC, 1991b, p.4). En este ámbito son útiles estudios que contribuyan a reforzar los vínculos entre el sector productivo y la educación técnico-profesional, considerando la demanda de las empresas, las tendencias de la inserción

---

obreros especializados, ingenieros, programadores, etc.; 2) **recursos físicos**: abundancia, calidad, acceso y costo de recursos naturales, fuentes de energía hidroeléctrica, potencial pesquero y otros rasgos físicos. Condiciones climáticas, localización geográfica y tamaño, ubicación en zonas "horarias" de la Tierra; 3) **recursos de conocimiento**: stock de conocimientos científicos, tecnológicos y de mercado relativos a la producción de bienes y servicios: universidades, institutos gubernamentales y privados de investigación, literatura científica y de negocios, informes de investigaciones de mercado y bases de datos, asociaciones de comercio y otras fuentes. Los conocimientos científicos y tecnológicos se pueden subdividir en una miríada de disciplinas, como acústica, ciencia de materiales y química de suelos; 4) **recursos de capital**: en todas sus diversas formas, determinadas por las tasas nacionales de ahorro y por la estructura de los capitales nacionales e influidas también parcialmente por procesos de globalización; 5) **infraestructura**: tipo, calidad y costo. Incluye sistema de transporte y comunicaciones, sistemas de envío de correo y de paquetes, servicios bancarios como transferencias, sistema de salud, stock de viviendas, instituciones culturales que influyen en la calidad y en el atractivo de un país, etc.



internacional de la economía, los núcleos de desarrollo tecnológico, y el diseño de programas de capacitación.

Los ciclos tecnológicos se han acortado notablemente y ello tiene grandes implicaciones para la formación de recursos humanos: éstos deben contar con un mayor espectro de habilidades generales, al igual que con gran capacidad de aprendizaje, de flexibilidad y respuesta a la innovación, lo cual plantea severas exigencias al sistema educativo formal (Macario, 1991, p.17). La reducción de estos ciclos en un país como Chile, avanzado en su transición demográfica, refuerza la necesidad de prolongar la formación a lo largo de la vida productiva. Dentro de las modalidades formativas se encuentra la educación en el trabajo, fundamental también si se considera que el sistema general de educación es insuficiente para garantizar la ventaja competitiva nacional; de allí la necesidad de vincular el sistema educacional con la producción y de promover el esfuerzo propio de la industria en la capacitación (Porter, 1990, pp.9 y 17).

Resultan útiles a tal fin estudios en los siguientes tópicos: promoción de la educación en el trabajo; identificación de incentivos del Estado para que las empresas contribuyan a la creación de factores<sup>15</sup>; identificación de los obstáculos que limitan la educación en el trabajo en el caso de las pequeñas empresas y de las formas de financiamiento que lo hagan posible; mejoramiento de los organismos técnicos intermedios reconocidos; examen de los sectores productivos claves donde las empresas tienen debilidades para realizar programas de capacitación y propuestas sobre alternativas que lo hagan viable.

En cuanto a la educación superior, son importantes estudios que apunten a la mejora de su calidad, y a la detección de intervenciones selectivas mediante institutos de investigación en renglones donde se puede lograr excelencia productiva y mejorar las fuentes de competitividad. Son interesantes también investigaciones sobre mecanismos que promuevan el apoyo financiero de las empresas a estas intervenciones selectivas de las universidades, y la realización de proyectos conjuntos.

## **Estudios sobre la Gestión de los Programas**

Destacarían en este ámbito estudios relativos a las dificultades de gestión del sector público en política social. Se trata aquí de evaluar, entre otros aspectos, la adecuación de los recursos humanos a los objetivos de los programas, las formas de reclutamiento y las políticas de remuneraciones. Todo ello con el fin de proponer formas de "reciclaje" del personal, incentivos materiales y modalidades de participación y de otro tipo para potenciar altos niveles de identificación, cooperación y productividad, para la gestión de las políticas sociales en los entes descentralizados y del gobierno central<sup>16</sup>. Son relevantes estudios que faciliten adoptar

---

<sup>15</sup> La franquicia tributaria utilizada actualmente a esos efectos beneficia potencialmente a un 70% de la fuerza de trabajo y cubre únicamente al sector formal. Ha sido utilizada para capacitar únicamente al 4% de las fuerzas de trabajo y parece haber resultado interesante fundamentalmente para las grandes empresas (Cerdeña y Marcel, s.f.). Se encuentran en estudio formas de promoción de la capacitación en la pequeña empresa.

<sup>16</sup> Ello contribuiría también a metas de equidad. Las municipalidades pobres, por ejemplo, han tenido problemas para presentar proyectos que les permitan ampliar su financiamiento: ello hace urgentes la capacitación necesaria del personal para la gestión municipal de los proyectos. De lo contrario, iniciativas nuevas como la creación de un Fondo de recursos para proyectos de mejoramiento de la educación, pueden seguir acarreando desigualdades.

formas gerenciales flexibles y abiertas, y estimaciones de déficits actuales en recursos humanos y de los efectos de los cambios tecnológicos en los requerimientos de personal de los próximos años.

Tales investigaciones pueden contribuir a elevar la productividad de la política social, mejorando el uso de los recursos dentro de determinados marcos tecnológicos, organizativos e institucionales.

## **BIBLIOGRAFIA**

Allard R. & Muga A., 1989.

"Políticas Públicas de los 80 en Chile: Su Incidencia sobre la Organización y Administración de las Universidades." *Estudios Sociales*. No. 61. Santiago: CPU.

Arellano J. P., 1985.

*Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.

Arellano J. P., 1987.

"La Salud en los Años 80: Análisis desde la Economía." *Notas técnicas CIEPLAN*. No. 100, agosto, Santiago.

Besley T. & Kanbur R., 1990.

"*The Principles of Targeting*." Policy, Research and External Affairs Working Papers N. 385, marzo. Washington D.C.: The World Bank.

Bravo J., 1990.

*Hacia un Sistema de Indicadores Sociodemográficos en Base a las Encuestas Periódicas de Hogares: Una Aplicación de REDATAM*. Documento CELADE LC/DEM/R.104, Serie A, No. 204, junio. Santiago.

Castañeda T., 1990.

*Para Combatir la Pobreza. Política Social y Descentralización en Chile Durante los Años 80*. Santiago: CEP.

Cardemil C., Cerri M., Edwards V., Filp J., Latorre M., 1990.

*Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres*. Documento. CIDE.

Cerda M. y Marcel M., 1990.

*Capacitación Laboral y Educación para el Trabajo. Apuntes Sobre la Agenda del Gobierno Democrático*. Documento. Santiago.

CEPAL, 1986.

*Desarrollo, Transformación y Equidad: La Superación de la Pobreza*. LC/G. 1448 Conf. 79/4, diciembre. Santiago.

- CEPAL, 1987.**  
*Desarrollo Equitativo. Algunas Sugerencias para la Acción.* LC/G. 628, diciembre. Santiago.
- CEPAL, 1990a.**  
*Transformación Productiva con Equidad.* LC/G. 1601 (SES.23/4), marzo. Santiago.
- CEPAL, 1990b.**  
*Políticas Sociales en Tiempos de Crisis, Parte I,* LC/R-963, diciembre.
- CIEPLAN, 1988.**  
 "Balance Económico Social del Régimen Militar." *Apuntes CIEPLAN.* No. 76, diciembre.
- Foxley A., Aninat E. & Arellano J. P., 1980.**  
*Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado.* México: FCE.
- French-Davis R. & Raczyński D., 1987.**  
 "The Impact of Global Recession on Living Standards: Chile." *Notas Técnicas CIEPLAN.* No. 97, marzo. Santiago.
- Glewwe P. & Van der Gaag J., 1988.**  
 "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information and Policies." *Living Standards Measurement Study Working Papers.* No. 48. Washington D.C.: The World Bank.
- Gurrieri, A., 1990.**  
 "El Desarrollo Social de los Años Noventa: Principales Opciones." *Los Años Noventa: ¿Desarrollo con Equidad?* San José: FLACSO, CEPAL.
- Infante A., 1991.**  
 "Estadísticas de Salud y Nutrición. Actualización de los Criterios de Registro en Salud." Ponencia al seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas Socioeconómicas y la Realidad Nacional. Julio 1981. Santiago.
- Jiménez E., 1990.**  
 "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies." *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics.* Washington D.C.
- Jiménez J. & Gilli M., 1989.**  
 "Municipalización de la Atención Primaria en Salud." *Estudios Sociales* No. 62: 115-150. Santiago: CPU.
- Kliksberg B., 1991.**  
 "¿Cómo Será la Gerencia en la Década del 90?" Documento Seminario-taller del proyecto regional sobre Reformas de Política Pública. CEPAL, Santiago. Mayo.
- Macario C., 1990.**  
 "Formación de Recursos Humanos, Capacitación y Aumento de la Productividad desde la Perspectiva de la Transformación Productiva (versión para comentarios)." CEPAL.

- Macario C., 1991.**  
 "Formación Profesional para la Transformación Productiva con Equidad (versión para comentarios)." CEPAL.
- MIDEPLAN, 1990.**  
*Acción Social del Gobierno 1990-1991. Un Proceso de Integración al Desarrollo.* Santiago.
- MIDEPLAN, 1991.**  
*Informe Social.* Santiago.
- MINEDUC, 1991a.**  
*Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación. Orientaciones Básicas, Objetivos y Componentes.* Documento.
- MINEDUC, 1991b.**  
*Programa de Emergencia para la Modernización de la Educación Técnico Profesional que se Imparte en Establecimientos Municipalizados.* Documento.
- Morales E., Levy S., Aldunate A. & Rojas S., 1990.**  
*Erradicados en el Régimen Militar. Una Evaluación de los Beneficiarios.* Documento de trabajo No.448, mayo. Santiago: FLACSO-CHILE.
- Palma E. & Ruffin D., 1989.**  
*Los Procesos de Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales en América Latina: Enfoque Institucional.* Documento ILPES LC/IP/R.81. Santiago.
- Pérez C., 1988.**  
 "New Technologies and Development." *Small Countries Facing the Technological Revolution.* Londres: Pinter Publishers.
- Porter M., 1990.**  
*The Competitive Advantage of Nations.* New York: The Free Press.
- Raczynski D. & Serrano C., 1987.**  
 "Administración y Gestión Local: La Experiencia de Algunos Municipios de Santiago." *Colección Estudios CIEPLAN.* No. 22, diciembre. Santiago.
- Raczynski D. & Serrano C., 1988a.**  
 "Descentralización y Gestión Local: La Experiencia de Municipios en Comunas Pobres de Santiago." *Notas Técnicas CIEPLAN.* No. 22, diciembre. Santiago.
- Raczynski D. & Serrano C., 1988b.**  
 "¿Planificación para el Desarrollo Local?: La Experiencia de Algunos Municipios de Santiago." *Colección Estudios CIEPLAN.* No. 24, diciembre. Santiago.
- Raczynski D., 1991.**  
 "La Ficha CAS y la Focalización de los Programas Sociales." *Notas Técnicas CIEPLAN.* No. 141, agosto. Santiago.

- Raczynski D., 1991a.**  
*La Heterogeneidad de la Pobreza en Chile (1987).* Santiago: CIEPLAN.
- Ramírez J. & Macario C., 1991.**  
*Proyecto de Fortalecimiento de la Formación Profesional en República Dominicana.* Santo Domingo: PNUD, CEPAL.
- Reimers F., 1990.**  
*Deuda Externa y Financiamiento de la Educación. Su Impacto en Latinoamérica.* Santiago: OREALC/UNESCO.
- Rivera Urrutia E., 1991.**  
*Ajuste, Crecimiento y Equidad: Balance de la Política Económica y Social en Chile en el Primer Año de Gobierno Democrático.* Documento.
- Schiefelbein E., 1991.**  
 "Análisis de un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y Sugerencias para Mejorar su Impacto en la Calidad." Ponencia al seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas Socioeconómicas y la Realidad Nacional. Julio 1981. Santiago.
- Schkolnik M., 1991.**  
 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Características de la CASEN 1990." Ponencia al seminario FLACSO/INE/UNSRID sobre Estadísticas Socioeconómicas y la Realidad Nacional. Julio 1981. Santiago.
- SENCE, 1990.**  
*La Capacitación Ocupacional en Chile.* Documento. Marzo. Santiago.
- Sojo A., 1989.**  
*Las Políticas Sociales en Costa Rica.* Revista de la CEPAL No. 41, agosto. Santiago.
- Sojo A., 1990.**  
*Naturaleza y Selectividad de la Política Social.* Revista de la CEPAL No. 41, agosto. Santiago.
- Sojo A., 1991.**  
 "La Política Social en América Latina y el Caribe: Sus Inflexiones en el Umbral del Siglo XXI." Ponencia al Taller CEPAL sobre Reformas de Política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina. CEPAL, Santiago.
- Stern N., 1990.**  
 "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez." *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics -1989.* Washington D.C.
- Torres Adrián M., 1991.**  
*Políticas Sociales: Repensando el Desarrollo Esencial.* Ponencia presentada en el Taller de Ciencias Sociales. Consejo Nacional. Lima, Julio 23-24. Taller sobre Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC. Bogotá, Agosto 01-02. Taller sobre las Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales.

CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC. Santiago, agosto 12-13.

Trejos J. D. & Elizalde M. L., 1985.

*Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Acceso a los Programas de Carácter Social.*  
Documentos de trabajo IICE No. 90, noviembre. San José.

Vergara P., 1990.

*Políticas Hacia la Extrema Pobreza en Chile 1973-1988.* Santiago: FLACSO.



# POLITICAS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

*Carlos Vergara<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCION**

Es frecuente escuchar en foros y debates la hipótesis de que la ruptura de los regímenes democráticos se debe ante todo a la agudización extrema de conflictos entre civiles y militares, los cuales se resuelven por la intervención de éstos últimos en el sistema político mediante la clásica vía de los golpes de Estado. Nuestra hipótesis, al menos para el caso de Chile, es muy distinta y postula que el quiebre institucional del régimen democrático en nuestro país se debe fundamentalmente a la pérdida de los consensos básicos entre los civiles respecto a cómo se debe organizar el Estado, la sociedad, la economía, la política y las relaciones entre tales sub-sistemas.

## **LA TRANSICION DEMOCRATICA COMO RECONSTRUCCION DE CONSENSOS CIUDADANOS**

Hacia 1973, la sociedad chilena se encontraba radicalmente polarizada, no había consenso sobre el tipo de Estado que debía regir en Chile, ni sobre el modelo de desarrollo, ni sobre el tipo de economía, ni sobre la justicia, ni sobre los partidos políticos. En la práctica, no había un consenso mínimo entre los civiles sobre materias relevantes para el país y la sociedad.

Una democracia sin un nivel mínimo de consensos básicos entre los civiles que la sustentan se hace ingobernable. Ante la ingobernabilidad radical, los militares intervienen asumiendo las posiciones de uno de los polos civiles en disputa. Y de allí en adelante, la historia se escribe de otra manera. Por tanto, el objetivo principal de un gobierno de transición es

---

<sup>1</sup> Chileno. Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Chile. Master en Estudios Sociales de Población, Programa FLACSO-CELADE. Doctorado en Sociología, Universidad de Warwick, Inglaterra. Se ha dedicado fundamentalmente a la investigación en el área de Políticas Sociales, área en la cual ha publicado varios trabajos y ha ejercido docencia universitaria. Se ha desempeñado como Consultor de ILPES, CEPAL, PNUD, UNICEF, y del gobierno de Chile. Actualmente ejerce el cargo de Director Ejecutivo de SUR Centro de Estudios Sociales



precisamente la reconstitución de consensos básicos entre los civiles, que permitan dar al país estabilidad política y económica, y que permitan definir una vocación de futuro para el conjunto de la sociedad y del país.

## ***LA ESPECIFICIDAD DE LA TRANSICION EN CHILE***

En el contexto de la región latinoamericana, Chile es uno de los últimos países en iniciar su proceso de transición a la democracia. La desventaja de ser uno de los últimos ofrece la enorme oportunidad de observar y de aprender de aquellos países que empezaron primero.

Dos son, a nuestro juicio, los rasgos principales que diferencian la transición chilena de otras transiciones latinoamericanas. En primer lugar, las políticas de ajuste estructural, de estabilización económica y de reconversión productiva, se llevaron a cabo (o se han iniciado) en Chile durante el período del régimen militar. Casi una década antes de que ellas se impusieran en el resto de los países de la región. Esta particular situación, hace que el reciente proceso de reconstrucción de la democracia en Chile se vea desconectado de dos circunstancias altamente amenazadoras para la estabilidad y gobernabilidad democráticas:

- La transición chilena no se ve enfrentada a la disyuntiva de poner o no en práctica los principios "liberales" de reestructuración económica, por cuanto ellos ya habían sido impuestos una década antes;
- La renaciente democracia chilena no tiene que enfrentar los costos políticos de los elevados costos sociales que, en una primera fase, implica el cambio de un modelo de sustitución de importaciones a uno "neo-liberal" de economía abierta y de competitividad internacional.

De esta manera, a diferencia de otros países, las transformaciones políticas y sociales propias de una transición de un régimen dictatorial a uno democrático (transición política) no se ven tan entrecruzadas con las transformaciones económicas y sociales propias de la transición de un modelo de crecimiento económico a otro (transición económica).

El segundo rasgo principal que, a nuestro juicio, particulariza nuestra transición, es la convicción en las élites políticas chilenas que la estabilidad y gobernabilidad democrática dependen en gran medida del hecho de contar con gobiernos de mayoría. En este sentido, la vieja historia que un tercio de la política chilena gobierne en contra de los otros dos tercios, pareciera ser una historia de muy mal pronóstico. En otras palabras, un gobierno requiere contar con mayoría parlamentaria, tanto para su eficacia como gobierno, como para construir la estabilidad democrática. La democracia de los noventa es una de gobiernos de coalición.

Sin embargo, esta necesidad de contar con gobiernos de coalición choca con una cierta cultura política chilena en donde prevalecen, cuando no los gobiernos de partido único (experiencia de la Democracia Cristiana entre 1964 y 1970), gobiernos en los cuales la coalición se constituye con el propósito de ganar el poder ejecutivo (experiencia de la Unidad Popular entre 1970 y 1973, entre muchos otros ejemplos), pero en donde nunca se cuestionó el hecho de que quien tuviera la responsabilidad del poder ejecutivo no contara al mismo tiempo con la necesaria mayoría parlamentaria para gobernar con eficacia. De cara a esta tradición y a los

desafíos del futuro inmediato, la actual coalición del gobierno, a pesar de sus logros, es una entidad extremadamente frágil.

## ***CONSENSOS Y CONTROVERSIAS: LA HIPOTESIS PRINCIPAL***

Los problemas severos de la gobernabilidad, en sus raíces profundas, se producen y hacen evidentes cuando se rompen los consensos básicos entre los ciudadanos de un país, y por tanto en su sistema político, acerca de los principales parámetros que afectan la vida de una sociedad. Dos de esos parámetros son los más conocidos: el modelo económico de crecimiento, y el modelo político de gobierno. En el conjunto de América Latina, parece no haber dudas en torno al consenso de la necesidad y conveniencia de la democracia como sistema político. Sin embargo, no se observa consenso acerca del modelo económico de crecimiento, en donde el modelo "neo-liberal" y las conocidas políticas de ajuste estructural encuentran oposición significativa de parte de importantes segmentos de la población y del sistema político.

En el caso chileno, no sólo hay un amplio consenso en torno a la democracia, sino que también encontramos consenso acerca del modelo económico. La discusión económica no es una discusión sobre el modelo, sino más bien en el interior del modelo. En Chile, este modelo económico, rotulado de muy diversas maneras (liberal, neo-liberal, capitalismo salvaje, etc.), más allá de los innegables costos sociales generados y observados en su primera fase de aplicación. Por el contrario, muestra desde hace ya cinco años una economía que crece, con baja inflación, crecimiento de la ocupación, crecimiento de la inversión, aumento de las exportaciones, modernización tecnológica, etc. En otras palabras, una economía que pareciera contar con verdaderas posibilidades de inserción exitosa en la economía internacional.

Sin embargo, este modelo económico que se impuso por la fuerza de un gobierno militar-autoritario, significó una severa descapitalización en los servicios sociales del Estado y aumentó significativamente las desigualdades económicas y sociales en nuestro país<sup>2</sup>. A modo de ejemplo, un solo cuadro (véase la siguiente página).

La vinculación de origen entre el modelo económico y el autoritarismo militar hace surgir con mucha fuerza las dudas acerca de si la reciente convivencia de dicho modelo con el régimen democrático puede hacer sobrevivir sus ventajas, al mismo tiempo que revertir las tendencias a la desigualdad económico-social que ha generado en la última década. A diferencia de lo observado en las últimas décadas, hoy en día el centro de la discusión no está en el modelo de crecimiento económico: de liberales auténticos a socialistas, todos parecen coincidir en que el modelo en vigencia es el que ofrece mayores ventajas y oportunidades en esta materia. Sin embargo, el campo de la duda se expande cuando se trata el problema de las desigualdades sociales.

---

<sup>2</sup> Una abundante evidencia empírica acerca de las desigualdades económicas y sociales producidas en el período de imposición del nuevo modelo, se encuentra en el trabajo de Ricardo French-Davis y Dagmar Raczynski "The impact of global recession and national policies on living standards: Chile, 1973-1989", publicado en Notas Técnicas de CIEPLAN No. 97, Noviembre de 1990.

## GASTOS FAMILIARES POR QUINTILES DE INGRESO (GRAN SANTIAGO)

Quintiles	1969		1978		1988	
	\$	%	\$	%	\$	%
1	28,617	7.6	19,767	5.2	16,656	4.4
2	44,532	11.8	35,431	9.3	31,255	8.2
3	58,893	15.6	51,832	13.6	48,182	12.7
4	77,636	20.6	79,904	21.0	76,638	20.1
5	168,003	44.5	194,372	51.0	207,749	54.6

Valores expresados en pesos de junio de 1988 y en porcentajes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Presupuestos Familiares 1969, 1978, 1988.

El mayor de los consensos está en la consigna "Crecimiento con Equidad". Todos parecen saber cómo es posible generar crecimiento sobre las bases del modelo actual; no obstante, muy poco se sabe respecto a cómo reducir desigualdades sobre la base del mismo modelo. De esta manera, es posible advertir un progresivo traslado del foco principal de la discusión pública desde la "cuestión económica" a la "cuestión social". Y es posible sostener la hipótesis que esta tendencia será creciente en los próximos años. De manera análoga, se puede postular la hipótesis que la tensión principal en el interior de la coalición hoy día en el gobierno, estará vinculada cada vez más al tratamiento de las desigualdades sociales.

En el límite, las probabilidades de la coalición estarán asociadas a la capacidad política de reducir significativamente las desigualdades sociales. Y si la ruptura ocurriera, la estabilidad y gobernabilidad democráticas asumirían niveles mucho mayores de riesgo y fragilidad, y el mismo modelo de crecimiento se vería severamente amenazado por cuanto se disolverían las condiciones sociales y políticas en las cuales descansa. En otras palabras, se rompería el mínimo consenso necesario para que pueda operar con éxito.

## LA NECESIDAD DE UN ESPACIO DE DISCUSION

Si todo lo anterior es correcto, una de las tareas principales de la sociedad chilena es la de generar un espacio público de discusión sobre la "cuestión social" y las políticas sociales. Demás está decir que para que exista una discusión relevante, debe haber investigación relevante. Sin embargo, es necesario alterar los circuitos clásicos de circulación de los avances y resultados de la investigación: es necesario poner en contacto a investigadores, personeros con responsabilidad en el sistema político, y a personas que tienen responsabilidad en las decisiones del Estado sobre políticas sociales.

Del contacto fluido de estos tres segmentos, es posible y necesario construir un espacio de discusión sobre la "cuestión social" y las políticas sociales. Esta discusión requiere, para su eficacia técnica y política, de ciertas condiciones mínimas:

- En primer lugar, el problema de las desigualdades sociales y el tratamiento que se le dé a través de las políticas sociales, debe ser definido y discutido como una política de Estado, en el sentido que afecta al conjunto de la sociedad por un período largo de tiempo.
- En segundo lugar, no puede (o no debiera) ser una discusión que quede confinada al interior de los aparatos de Estado, que se convierta -en el mediano plazo- en una discusión de "funcionarios", por más competentes que sean. Si así sucediera, se corre el riesgo de supeditar las preguntas y los problemas a las lógicas sectoriales y burocráticas.
- En tercer lugar, no puede (o no debiera) ser una discusión de la que se apropien en forma exclusiva los partidos políticos, aunque ellos juegan un papel muy fundamental. Si así sucediera, se corre el riesgo de tener una discusión siempre tensionada por legítimos intereses particularistas o por cálculos electorales.
- En cuarto lugar, debe ser una discusión que cuente con el máximo de información, tanto pública como privada, sobre los temas en cuestión. En este sentido, debe hacerse público reconocimiento a las autoridades actuales, particularmente al Ministerio de Planificación, por el hecho de poner a disposición de las instituciones no gubernamentales de investigación, bases de datos y de información que, en el régimen militar, fueron mantenidas en celoso e inexplicable secreto. Sin democracia en el acceso a la información disponible, la discusión se torna necesariamente estéril.
- En quinto lugar, debe ser una discusión en donde se reconozca la autonomía de componentes eminentemente técnicos. Una discusión solamente ideológica sería tan inconducente como inútil.

La hipótesis, en esta materia, es que la investigación puede derivar en una actividad poco fecunda si no somos capaces de construir espacios de discusión apropiados, que puedan compatibilizar las exigencias técnicas de este tiempo con las exigencias políticas y ciudadanas de la construcción democrática.

## ***TEMAS DE DISCUSION Y NECESIDADES DE INVESTIGACION***

A continuación se señalan los grandes temas que hoy en día se encuentran presentes en la discusión y sobre los cuales debiera, a nuestro juicio, haber mayor investigación.

### **Desigualdad, Pobreza, Exclusión**

Cuando se debate sobre la "cuestión social", es común encontrar que se utilizan indistintamente los términos de desigualdad, de pobreza o de exclusión, sin otorgarles significados precisos. Hay ocasiones en que se observa una cierta disputa más bien política,

aunque de origen conceptual, a fin de definir la situación de conjunto en términos de uno solo de dichos conceptos.

Ciertamente, cada uno de ellos hace referencia a dimensiones distintas y se ubica en universos discursivos también distintos. Sin embargo, lo relevante para los efectos de este trabajo es la hipótesis de que la "cuestión social" no se puede definir exclusivamente por uno sólo de estos términos, sino que más bien contiene dimensiones que hacen referencia a todos ellos. Esto no solamente tiene relevancia para la discusión conceptual, sino que además conlleva lógicas de políticas sociales que son también diferentes.

De esta manera, se puede postular que a los problemas de desigualdad social corresponden políticas de mejoramiento de la calidad de los servicios ofertados; que a los problemas de pobreza corresponde básicamente poner en ejecución una "red social"; y que a los problemas de exclusión corresponden políticas de integración social.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, resulta poco práctico definir las políticas sociales, en su conjunto, por una sola de sus dimensiones. En este sentido, no parece correcto definir la política social del Estado como de "erradicación de la pobreza", del modo como se definió en el régimen pasado. El problema real es poder distinguir entre estas dimensiones; precisar a qué categorías y segmentos sociales afectan de modo prevalente; conocer sus inter-relaciones; diseñar instrumentos de política con objetivos claros, y por este camino articular una política social de carácter global.

## **El Problema de la Calidad**

No es el momento de discutir la relevancia del tema de la calidad, aunque vale recordar que se encuentra muy ligado al problema de las desigualdades sociales. Un ejemplo es la oferta de los servicios educacionales, donde a pesar de existir una muy amplia cobertura, la calidad de dicha oferta se muestra socialmente distribuida en términos muy desiguales. Sin embargo, ahora nos interesa resaltar aquellos problemas de calidad que, a nuestro juicio, requieren de investigación.

En primer lugar, aunque hoy en día se habla mucho sobre calidad, poco se conoce acerca de los instrumentos para medirla. En educación se han visto bastantes avances en los últimos años, aunque parecen todavía no ser suficientes. Sin embargo, en otras áreas, como salud, el avance parece ser mucho menor.

En segundo lugar, es necesario acumular conocimiento, fundamentalmente sobre la base de estudios experimentales, en el sentido de diseño de mecanismos e instrumentos, de bajo costo y alta eficacia, orientados a mejorar substancialmente la calidad de un determinado servicio. Una cosa es poder medir mejor la calidad en un determinado sector, y otra distinta el poder mejorar eficaz y eficientemente la calidad de la oferta en aquellos segmentos sociales más desfavorecidos.

En tercer lugar, es necesario investigar los requerimientos de funcionamiento institucional y de costos que implican determinadas estrategias de mejoramiento de calidad. Muchas veces se postulan diseños y estrategias que desconocen casi por completo las modalidades de funcionamiento institucional del sector público en un área determinada. Todas

las teorías de replicabilidad a gran escala de modelos operados a niveles micro-sociales, debieran tener un capítulo principal relativo a esta materia.

## **La Descentralización**

Sobre este tema se ha escrito y discutido bastante. Es ya un lugar común el afirmar que las políticas sociales deben ser ejecutadas descentralizadamente, por cuanto ello acerca el proceso de toma de decisiones a la población, aumentando así las probabilidades de participación popular en las mismas, al tiempo que se brinda oportunidad y espacio a la diversidad (sobre todo en un país como Chile) frente a la tradición de uniformidad propia de políticas altamente centralizadas. Sin embargo, hay aquí tres elementos que merecen un tratamiento más en profundidad.

En primer lugar, en la mayoría de los sectores no es claro cuáles son las responsabilidades y atribuciones del nivel central del Estado y cuáles las del nivel local. Ello ha llevado, muchas veces, a una competencia de atribuciones, cuando no de confusiones caóticas, entre el personal municipal, por ejemplo, y los personeros ministeriales, sean éstos del nivel central o regional.

En segundo lugar, mientras más local es una política, tiende a ser más "integral", en otras palabras, menos "ministerial". Lo que aparentemente es más obvio de coordinar a nivel local, pierde obviaidad a medida que se acerca más a los niveles centrales del Estado. En el contexto de un diseño de política de desarrollo de una "localidad pobre", por ejemplo, es obvio que hay que coordinar esfuerzos de vivienda, obras públicas, educación, salud, saneamiento, etc. Tal obviaidad deja de ser tal, cuando ello se expresa en términos de ministerios. En suma, lo "inter-sectorial" pareciera ser un slogan que no conoce de artefactos y mecanismos que lo hagan viable en el desarrollo local. No hay suficiente trabajo en términos de los requerimientos funcionales e institucionales de trabajos integrados a nivel local.

En tercer lugar, no hay suficiente estudio acerca de los requerimientos de capacitación técnica de personal local para desarrollar con eficiencia y eficacia sus labores de política social. Tampoco existe en forma sistemática, como consecuencia de lo anterior, espacios o centros de formación profesional para personal que deberá trabajar en política y programación social a nivel local y municipal.

## **Lo Público y lo Privado en las Políticas Sociales**

En el caso de Chile, el proceso de descentralización fue de la mano con la privatización de ciertos servicios públicos, al margen de toda discusión seria y responsable sobre los límites y regulaciones entre lo público y lo privado en esta materia. En un plano más ideológico, persiste el debate acerca del carácter estatal o privado que debieran tener determinadas ofertas de servicios sociales, confundiendo, a nuestro juicio, el concepto de responsabilidad pública con el de gestión estatal. Es posible pensar en gestión privada de servicios públicos, con la necesaria condición de que el Estado, como garante del bien común, defina las regulaciones y límites de dicha gestión. Hay necesidad de contar con investigación detallada, tanto a nivel global como de sectores y subsectores, que arroje más luz sobre estas materias.

## **Estudios de Evaluación de Efectividad**

Se necesitan estudios de efectividad de los programas sociales y, por tanto, recursos financieros y técnicos para tales fines. Si entendemos, en forma genérica, las políticas sociales como asignación de recursos orientados a la disminución de desigualdades sociales, a la reducción de pobreza y al aumento de integración social, no es posible que los instrumentos y programas diseñados en tal dirección se reproduzcan en el tiempo sólo como efecto de inercias burocráticas.

De otra parte, en la ausencia de investigaciones evaluativas que den cuenta de la efectividad de programas sociales, la discusión sobre las mismas corre severos riesgos de reducirse a controversias puramente ideológicas o de convertirse en arena privilegiada de contiendas político-electorales. No se trata de decir que las políticas sociales sean sólo una cuestión de orden técnico; por cierto, tienen componentes políticos de ideología que son parte cada vez más importante de las disputas políticas. No obstante, es necesario rescatar también sus componentes técnicos (que pueden poner límites y fronteras a la contingencia política), entre los cuales ocupan lugar importante las investigaciones sobre efectividad.

## **Pobreza: Conceptos y Medidas**

En los últimos años, el debate sobre pobreza en Chile ha estado altamente influido por los efectos políticos que los distintos argumentos y resultados pueden tener en la opinión pública. El problema es demasiado serio como para dejarlo en manos de la contingencia política. Es necesario poner énfasis en sus componentes conceptuales y técnicos, básicamente en los procedimientos de medición, para volver a situar la discusión en una lógica de Estado que se orienta por la búsqueda del bien común y del interés general.

Es bien sabido que existen no menos de cuatro aproximaciones distintas para medir el fenómeno de la pobreza: stock de capital físico (los mapas clásicos, medidos básicamente por condiciones de vivienda y saneamiento), stock de capital humano (educación y salud), ingresos (método de la "canasta"), o posiciones estructurales en una cierta estratificación ocupacional. Sabemos, también, que cada uno de ellos ofrece resultados distintos en términos de porcentajes de población que vive en situación de pobreza, y que al mismo tiempo despierta dudas sobre sus alcances conceptuales y teóricos.

Tanto los esfuerzos en términos de elaboración de instrumentos de medición que den cuenta de todos estos componentes, como la discusión al respecto, han sido escasos. El acceso que hoy existe a la base de datos de las encuestas de caracterización socio-económica nacional (CASEN), ofrece una oportunidad privilegiada para avanzar en esta dirección.

## **La Determinación de los Grupos Objetivo**

En los últimos años, buena parte de la discusión sobre políticas sociales ha estado centrada en las políticas de focalización. No es posible, examinar aquí en detalle esta materia. Sin embargo, es necesario resaltar el hecho que en esta discusión se ha tendido a confundir el principio general con una de sus concreciones posibles.

En efecto, en un contexto de severas restricciones presupuestarias (cuya magnitud y grados de libertad también son discutibles), la necesidad de focalizar la asignación de recursos a determinados grupos-objetivo aparece como bastante ineludible. Sin embargo, de la aceptación de este principio general (el principio de la focalización) a la aceptación de una forma particular de focalización, como la que se puso en práctica durante el régimen anterior, hay bastante distancia.

Las nuevas discusiones que se inician requieren de investigación rigurosa. Por ejemplo, si se focaliza en función de personas "con nombre y apellido" o si se hace en función de "localidades pobres" (focalización territorial); si se focaliza en función de un sólo índice sintético, o si se focaliza sectorialmente; si se focaliza sólo en función de criterios de pobreza, o si se puede hacer también en función de segmentos sociales en virtud de su ciclo vital o de su ubicación en la estructura social o productiva (jóvenes marginales o mujeres jefes de hogar, por ejemplo). En cualquier caso, aceptando la necesidad de focalizar, las posibilidades empíricas de hacerlo son muchas, pero para ello se requiere de buena investigación, de claridad conceptual, de instrumentos técnicos de medición y de bases de datos confiables.

## Los Nuevos Problemas

La discusión sobre políticas sociales ha estado copada por los temas tradicionales que desde tiempo atrás han definido este campo: salud, educación, vivienda, seguridad social y previsión y, últimamente, la pobreza. Sin embargo, en el mundo que hoy nos toca vivir, surgen con mucha fuerza temas y problemas que, desde el punto de vista del ordenamiento institucional del Estado y la sociedad, parecen ser tierra de nadie.

Por ejemplo, el tema de la calidad de vida que se manifiesta de muy diversas formas y sobre el cual no parece haber definiciones más o menos socialmente aceptadas. Dos indicadores, muy propios de la vida de Santiago de Chile, pueden ser útiles para dar cuenta de nuestra preocupación:

- El problema de la seguridad ciudadana, de la delincuencia o de la violencia social, o como se le prefiera llamar. El clima de inseguridad en que vive cotidianamente parte importante de la población, es evidentemente un síntoma de deterioro de la calidad de vida. Y, ante ello, la única respuesta institucional aparentemente visible es el aumento de la dotación de la policía. Pareciera no haber suficiente investigación que relacione este fenómeno con problemas de integración social, con sentimientos de pertenencia, con la existencia de sociedades intermedias, y demás;
- La contaminación del aire y de las aguas, tan nociva a la salud de las personas y a la vida colectiva, pareciera ser sólo un área de problemas del Ministerio de Transportes. ¿No podría conceptualizarse desde una perspectiva más social?

Por otra parte, mucho se ha discurrido y discutido últimamente sobre la necesidad democrática de una mayor participación social. Sin embargo, ¿qué significa en concreto este concepto? ¿cómo se define, cuáles son sus dimensiones y cuáles sus indicadores? ¿cómo se define la participación en salud, en educación, en programas de vivienda, en políticas de desarrollo local, etc.? ¿cómo puede saberse cuando se ha avanzado en participación, cuando se está estancado, o cuando se ha retrocedido? ¿cómo poder evaluar programas orientados a aumentar la participación? En verdad, existe un enorme vacío de investigación en este campo.



Los temas relativos a ciertas categorías sociales emergen también hoy en día como temas pertinentes. Así, por ejemplo, el tema de la mujer, o el de los jóvenes, que constituyen segmentos sociales estratégicos para la construcción democrática. Y la pregunta no es sólo qué pueden hacer ellos o ellas por la democracia, sino también qué puede hacer la democracia por ellos y ellas, cómo se construye la democracia tomando en cuenta la condición histórica particular de mujeres y jóvenes.

## ***BIBLIOGRAFIA***

**CEPAL, ILPES, UNICEF, 1983**

*Desarrollo Social en los 80.* Santiago.

**Castañeda, Tarsicio, 1990.**

*Para Combatir la Pobreza.* Santiago: Centro de Estudios Públicos.

**Downs, Charles, et al., 1989.**

*Social Policy from the Grassroots.* San Francisco-Londres: UNICEF, Center for Social Policy and Planning, Columbia University Westview Press.

**French-Davis, Ricardo & Raczynski, Dagmar, 1990.**

*The Impact of Global Recession and National Policies on Living Standards.* Santiago: CIEPLAN.

**Franco, Rolando, et al., 1989.**

"El Impacto Social de la Crisis: El Relanzamiento del Desarrollo Social." *Cuadernos de Ciencias Sociales.* San José: FLACSO.

**Isuani, Ernesto & Tenti, Emilio., 1989.**

*Estado Democrático y Política Social.* Buenos Aires: Eudeba.

**Vergara, Pilar., 1990.**

*Políticas Hacia la Extrema Pobreza en Chile, 1973-1988.* Santiago: FLACSO.

## ***TERCERA PARTE: REFLEXIONES FINALES***



# INVESTIGACION PARA POLITICAS SOCIALES: ¿QUE HACER?

*Mario Torres*

Los problemas de desarrollo humano generados por la crisis de los años ochenta y los cambios que se están introduciendo en los sistemas económicos y políticos en varios países de la región, hacen urgente el diseño de intervenciones sociales eficientes y eficaces. Desafortunadamente, el conocimiento disponible para aplicar dichas intervenciones no es suficiente. Superar esta dificultad no es fácil por cuanto los recursos humanos, institucionales y financieros para apoyar la investigación son escasos. Por ello se hace imprescindible elaborar bases metodológicas para la identificación de prioridades de investigación. En el caso de las políticas sociales esto es una tarea especialmente compleja.

La propuesta metodológica que aquí se presenta no se ha elaborado de acuerdo a la tradicional división de temas según los sectores de educación, salud, empleo, vivienda, bienestar o seguridad social. Hay varias razones que explican esta decisión. Primero, existe la necesidad de tener un enfoque integral de los problemas del desarrollo humano, lo que obliga a buscar un tipo de propuesta que permita un enfoque intersectorial hasta donde ello sea posible (Torres, 1991). Segundo, la escasez de recursos humanos y financieros al nivel del Estado y las tendencias de privatización de los servicios sociales obligan a sumar esfuerzos institucionales. Tercero, los problemas de las políticas sociales no son distintos en cada uno los sectores sociales. Finalmente, existe necesidad de examinar la reestructuración del aparato estatal debido a las dificultades que presenta para atender los problemas sociales; la actual estructura sectorial del Estado no debería ser tomada como un dato fijo.

Por las razones expuestas, el criterio para elaborar esta propuesta ha sido el siguiente: en la investigación sobre políticas sociales interesa poner la atención en los aspectos cruciales del proceso de hacer las políticas y en los aspectos críticos del desarrollo humano. Es decir, hay que llegar a los aspectos centrales de contenido poniendo a partir del estudio de los aspectos dinámicos de la política social y de su objeto de acción. Este criterio nos llevó a organizar la discusión alrededor de dos preguntas: ¿Cómo actuar?, y ¿Con quién actuar?

Este trabajo se basa en las discusiones sostenidas en consultas efectuadas en varios países de América Latina<sup>1</sup>. La metodología de trabajo consistió en entrevistas en profundidad con investigadores y planificadores, la revisión de algunos programas y experiencias de intervención social, los resultados de consultorías especialmente solicitadas<sup>2</sup>, y las

---

<sup>1</sup> Las consultas consistieron en visitas a investigadores, centros de investigación social, ONGs y organismos del estado en Colombia, Perú, Chile, Argentina y Uruguay.

<sup>2</sup> Documentos de base fueron solicitados a diez consultores en Colombia, Chile y Perú, y son los que integran este trabajo.

recomendaciones que emergieron en talleres que se organizaron en países seleccionados<sup>3</sup>. Este trabajo es, en parte, un resumen y síntesis de las variadas y numerosas opiniones vertidas a lo largo de este proceso, pero pretende ir más allá para presentar una propuesta metodológica que permita identificar prioridades de investigación en políticas sociales. Hay que subrayar que este procedimiento metodológico no se orientó a discutir las políticas sociales vigentes o nuevas sino, sobre todo, a examinar qué se podría hacer.

Sobre lo anterior cabe hacer el siguiente comentario. No es posible disociar la discusión sobre las prioridades de investigación en políticas sociales de la discusión sobre las prioridades de política social. La investigación debe hacerse para apoyar políticas en curso, evaluarlas, o proponer nuevas políticas. Al respecto, la situación actual en la región es la siguiente. En varios países ya existen propuestas de nuevas políticas sociales, y también se está dando la aplicación de políticas sociales de viejo y nuevo cuño<sup>4</sup>. Por otro lado, parece existir un cierto consenso entre planificadores e investigadores sobre las prioridades de política social. La metodología seguida para preparar este trabajo implícitamente tomó en cuenta esta situación. Esto pareció suficiente como punto de partida ya que, como fue argumentado en otro trabajo, la urgencia de la situación y la escasez de conocimiento disponible no da mucho tiempo para discusiones conceptuales; el contenido de las nuevas políticas sociales tendrá que ser especificado mientras se diseñan y aplican (Torres, 1991).

## ***¿COMO ACTUAR?: ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO DE HACER POLITICA***

Ante la necesidad de aplicar intervenciones sociales urgentes, los criterios para elaborar una propuesta metodológica pueden ser varios. Cabe mencionar los siguientes:

- (a) Áreas prioritarias de trabajo sectorial o intersectorial, como por ejemplo mortalidad infantil en salud, deserción escolar en educación, desempleo juvenil en trabajo, o nutrición en salud y educación.
- (b) Tipo de impacto buscado, como disminución de la pobreza, aumento de la calidad de los servicios o mayor efectividad de las políticas (Abugattás, 1991; Vergara, 1991).

---

<sup>3</sup>Tres talleres sobre prioridades de investigación fueron organizados bajo los auspicios del International Development Research Centre en Perú (julio 23-24, 1991), Colombia (agosto 1-2, 1991) y Chile (agosto 12-13, 1991). En Perú el evento fue organizado por el Consejo Nacional de Población, la Pontificia Universidad Católica y la Universidad del Pacífico. En Colombia el taller fue organizado por FEDESARROLLO con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación. En Chile el evento fue organizado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, contando con el apoyo de la CEPAL y el CELADE. A los talleres asistieron investigadores, representantes de ONGs, miembros de organismos del estado, planificadores y políticos.

<sup>4</sup>Algunos ejemplos son la Estrategia para el Desarrollo Social de Bolivia, recientemente elaborada; el Plan de Acción Social 1990-1991 de Chile; el Plan de Desarrollo de Colombia, que incluye el componente de políticas sociales. Está previsto que una importante ayuda externa proveniente de fuentes bilaterales y multilaterales concurrirán con este tipo de esfuerzos.

- (c) Fases estratégicas de la política, como diagnóstico, aplicación y evaluación (Schkolnik, 1991).
- (d) Aspectos operacionales como instrumentos de selectividad apropiados, mecanismos de financiamiento y capacidad de gestión efectiva (Sojo, 1991).

Este documento toma en cuenta algunos de los criterios anteriores, pero pone el énfasis en aspectos relevantes del proceso de diseño, aplicación, y evaluación de las políticas sociales. Las circunstancias actuales exigen no tanto indicar las metas de las políticas sociales -aspecto sobre el cual parece haber consenso- cuanto señalar cómo se llega a ellas y cómo se pueden medir los resultados. Desde esta perspectiva, los aspectos críticos del proceso de hacer política social serían los siguientes: identificación de la población objetivo, institucionalidad y gestión, eficiencia, sostenibilidad, información, y evaluación.

## Identificación de la Población Objetivo

La escasez de recursos y la necesidad de aplicar intervenciones en profundidad, requiere el desarrollo de metodologías más precisas para identificar a los beneficiarios o poblaciones objetivo. Ello permitiría la exitosa focalización de las acciones de políticas sociales y la evaluación de los efectos redistributivos de las mismas. Dos preguntas básicas al respecto son ¿cómo focalizar las acciones? y ¿qué hacer una vez identificado el foco de las mismas?

Cuatro son los aspectos del proceso de identificación: (i) definición, (ii) inclusión, (iii) especificación de demanda y oferta, y (iv) provisión.

- (i) Para la definición de poblaciones objetivo se han propuesto varios criterios, entre ellos los siguientes:

- La situación de riesgo social determinada por los niveles de pobreza y marginalidad que se manifiestan en mortalidad infantil y materna, morbilidad por razones de enfermedades infecto-contagiosas, desnutrición, desescolarización y analfabetismo, abandono social, o desempleo (Abugattás, 1991).
- El potencial de contribución para el desarrollo socio-económico que al largo o mediano plazo puede tener un grupo humano; en este caso suele ponerse la atención en ciertos grupos de edad: infantes, niños, adolescentes, o jóvenes adultos.
- La precariedad económica y laboral dentro de la estructura productiva; en este caso la atención se pone en microempresarios del sector informal, campesinos, pescadores artesanales, etc. (Schkolnik, 1991).

El desarrollo, aplicación, y evaluación operacional de estos criterios es uno de los temas prioritarios de investigación metodológica. Para propósitos prácticos, la identificación de las poblaciones objetivo es el punto de partida y el punto final de todo proceso de política.

- (ii) Definido el grupo, la inclusión dentro de programas específicos es el siguiente paso. Varios criterios pueden usarse:

- La autoidentificación por los mismos beneficiarios potenciales, como es el caso de jóvenes que se inscriben en programas de reentrenamiento o de adolescentes que buscan orientación.
- La residencia en determinados barrios, zonas marginales o áreas rurales; en este caso se busca que la acción envuelva a toda la comunidad.
- Las carencias que se tienen según indique algún tipo de medida estándar; con este fin se han ensayado encuestas periódicas usando cuestionarios especialmente diseñados (Schkolnik, 1991; Sojo, 1991).

La inclusión de las poblaciones objetivo no es un asunto sencillo de resolver. No siempre los grupos con alguna necesidad social expresan sus carencias, demandan, y acuden a los servicios. Parece existir una relación positiva entre los niveles de pobreza, la marginación social y la incapacidad para demandar. Los pobres y los que se encuentran en alguna necesidad social particular no siempre tienen los canales para procesar sus demandas. Muchos de ellos son actores sin voz: campesinos pobres marginales, trabajadores migrantes temporales que por su condición laboral no pueden acceder a la organización sindical o al sistema de seguridad social, jóvenes desempleados que por su misma falta de antecedentes laborales quedan fuera de los circuitos de los mercados de trabajo, adolescentes embarazadas que ocultan su condición, etc.

- (iii) El paso siguiente es la especificación del contenido de las demandas y de la capacidad de la oferta. Al respecto cabe considerar aspectos tales como los factores que condicionan la existencia de una demanda, el contenido de la demanda, y los costos de acceder a los servicios. En particular hay que establecer si los que demandan son los más necesitados. El conocimiento y uso de los servicios sociales tiende a ser menor en los estratos socio-económicos más desfavorecidos, lo que contribuye, entre otros factores, a que no siempre las poblaciones objetivo sean las reales beneficiarias de los programas; el proceso puede desviarse en el momento mismo de proveerse el servicio o el beneficio en cuestión.
- (iv) Especificada la demanda, la siguiente cuestión es estudiar qué proveer. Una cosa es focalizar las acciones hacia determinados grupos, pero otra cosa es determinar qué debe darse. La investigación debe ayudar a establecer si se tratará de capacitación, ayuda crediticia, asistencia técnica, consejo y orientación, etc. Y, asimismo, deberá orientar sobre qué filosofía debe inspirar la política: ¿habrá que enfatizar el asistencialismo, o habrá más bien que poner el acento en la promoción para la creación y el desarrollo de capacidades? ¿Son los determinantes de la pobreza -o de alguna otra situación de necesidad- todos externos a quienes la sufren, o corresponde a los pobres y necesitados la aplicación de esfuerzos que sólo ellos pueden hacer (Irrázabal, 1991)? Por ejemplo, un enfoque asistencialista pondría el énfasis en estudios para la distribución efectiva de los beneficios; un enfoque de promoción daría mayor importancia a estudios para crear capacidad de pago de los servicios en situación de mercado abierto.

## **Análisis de institucionalidad y gestión**

Las políticas sociales se aplican dentro de marcos institucionales que no son siempre favorables a ellas. Mientras en otras áreas -por ejemplo políticas macro-económicas o de defensa nacional- existen claras estructuras de autoridad, ello no se da en lo social: no hay una autoridad social (Molina, 1991). En esta área los mecanismos de concertación intersectorial dentro del Estado y entre el Estado y la sociedad civil están aún por desarrollarse. Una de las cuestiones prioritarias a estudiar es cómo aplicar políticas intersectoriales dentro de un marco institucional que seguirá siendo sectorial. Institucionalmente no está resuelta la cuestión de cómo planificar, aplicar y evaluar políticas sociales desde una perspectiva integral.

Se requiere, por tanto, examinar cuáles son los pre-requisitos institucionales para la aplicación más eficiente y efectiva de las políticas sociales: ¿Cuál es el marco disponible para aplicar políticas sociales? Dentro de dicho marco, ¿cuáles nuevos arreglos institucionales son deseables y viables? Este examen tiene que hacerse a nivel del gobierno central, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, especialmente en aquellos países que van a descentralizar la aplicación de los programas sociales (Vergara, 1991). Los aspectos legales, normativos, y organizativos tienen que ser también analizados. Un tema de particular importancia es la coordinación entre las acciones del sector público y el sector privado, incluyendo a las ONGs dedicadas a acciones de desarrollo, los centros de investigación, las universidades, y el sector privado empresarial.

La descentralización es una tendencia creciente en la región. Hay varias preguntas que tienen que responderse al más corto plazo posible: ¿cuál es el balance de las primeras experiencias de descentralización de los programas sociales?, ¿qué debe ser descentralizado y qué debe permanecer bajo la gestión y el control del gobierno central?; por ejemplo ¿qué y cómo descentralizar en educación, salud, y seguridad social? (Urrutia, 1991). Otras preguntas relacionadas que hay que responder son: ¿cuáles mecanismos de coordinación y de seguimiento deben ser aplicados?, ¿cuáles deben ser los límites de la diferenciación territorial y social de los programas sin que ello afecte la equidad de los resultados? Al respecto se han hecho estudios y análisis diversos, pero se requieren más esfuerzos de investigación.

Muchos países se están moviendo en la dirección de dar más autonomía de gestión a los gobiernos municipales. La capacidad real de gestión municipal es algo desconocido. A este nivel, a pesar de que hay más cercanía con el usuario, no hay integración de las acciones. Las prácticas de ejecución sectorial de los programas son un obstáculo para una gestión integral de los programas.

Al nivel de la comunidad, es importante conocer la capacidad de gestión de las organizaciones que allí trabajan, tales como la escuela, el centro médico, las agencias de los ministerios del sector social y las ONGs. La capacidad de atraer, generar y administrar recursos tiene que ser examinada. Se han hecho esfuerzos investigativos al respecto, y puede decirse que hay alguna información disponible. Sin embargo, esto no es suficiente. Es necesario identificar los obstáculos que puedan tener su origen en las leyes y normas, las prácticas rutinarias, las percepciones del personal, y en su nivel de capacitación y compromiso. Asimismo, es necesario conocer cuál es la capacidad real de las llamadas organizaciones de base para sustentar programas (Helfer, 1991). Nadie discrepa con la necesidad de descentralizar y dar participación social, sin embargo no está bien definido qué se va entender por participación social y cuáles mecanismos deben aplicarse para promoverla y alcanzarla (Vergara, 1991). Una cuestión clave es el reforzamiento o diseño de mecanismos de control



social sobre quienes diseñan, aplican o evalúan política social. ¿Cómo alcanzar una mayor capacidad de "auditoría" social?

## **Eficiencia**

Existe un monto de recursos públicos que, aunque ha disminuido en términos relativos o absolutos, constituye un fondo dedicado a las políticas sociales existentes. Lo primero que se hace necesario examinar es la racionalidad del gasto público (Cohen, 1991). ¿Cómo se está haciendo el gasto?, ¿cuál es la eficiencia en términos de la relación costo-beneficio?, ¿qué precios tienen los servicios?, ¿cuánto llega al usuario? El problema no está tanto en la existencia de fondos insuficientes, cuanto en el desperdicio de recursos por ineficientes prácticas burocráticas o por corrupción del sector público. La cuestión central aquí es cómo llegar a la eficiencia con los mismos recursos (Urrutia, 1991; Sojo, 1991).

Algunos ejemplos de tópicos específicos sobre los que habría que profundizar el estudio y ampliar la discusión son los siguientes:

- Estructura del gasto público en políticas sociales. Precios de los servicios sociales. Formas de recuperación de los costos (Londoño, 1991).
- El gasto privado de las ONGs y de la población en la provisión y obtención de los servicios.
- El análisis de los subsidios, incluyendo su duración recomendable. Es necesario discutir qué puede aportar la población y qué debe ser subsidiado. ¿Cómo subsidiar sin crear dependencia?
- Sistemas de seguimiento de las formas en que se gasta el dinero público y con qué efectos se lo hace.
- Alternativas para gastar los escasos recursos existentes. ¿Es el Estado la única alternativa? ¿Puede el gasto ser realizado por agentes privados, reservándose el Estado el rol de supervisión y control? ¿Es posible alcanzar eficiencia a través de la privatización de los servicios sociales?

## **Sostenibilidad**

Una de las cuestiones claves en las políticas sociales es cómo hacerlas sostenibles en el tiempo y resistentes a los cambios en las políticas de subsidios, al agotamiento de los fondos de la ayuda externa, al impacto de otras políticas, y a la inestabilidad en la dotación de recursos institucionales y humanos.

En el aspecto de los recursos financieros, hay varios tópicos importantes, entre los que se puede mencionar:

- Instrumentos fiscales para el financiamiento de las políticas sociales (Londoño, 1991).
- Recursos disponibles en el sector privado y formas de captación de los mismos.

- Aportes que puede hacer la población objetivo.
- Circuitos financieros con los que pueden contar los gobiernos locales.

La cuestión general en este caso son las alternativas que pueden ensayarse para combinar recursos fiscales, recursos privados, gestión estatal, gestión privada, y control y monitoreo por parte del Estado y de las organizaciones de la sociedad. Hasta la fecha se han conocido modalidades predominantemente estatales.

En cuanto al impacto de otras políticas sobre la sostenibilidad de los programas sociales, interesa en particular conocer los impactos positivos y negativos de las políticas macroeconómicas, fiscales, y tributarias (Londoño, 1991). Asimismo, se hace necesario dar a conocer cuál es el beneficio que traen políticas sociales apropiadas para la sostenibilidad de los programas económicos y de otras políticas referidas a la transformación productiva, la innovación tecnológica y la conservación del medio ambiente. Se desconocen los costos económicos de políticas sociales inapropiadas, lo que lleva a no poder documentar el aspecto de inversión económica que estas políticas tienen.

En lo referente a recursos humanos e institucionales, la debilidad técnica en los ministerios y gobiernos locales hace necesaria la identificación de alternativas de capacitación para un ágil reentrenamiento del personal del sector público a los niveles central y local. Estas alternativas deberían enfatizar sobre todo las habilidades gerenciales a fin de obtener los recursos humanos necesarios (Sojo, 1991). En relación a esta necesidad habría que examinar cuál pueda ser el rol de las universidades y qué tipo de desarrollo institucional se requiere en ellas para atender a las nuevas necesidades de formación profesional.

## Información

Puede decirse que en la región no hay escasez de datos, sino de información. La investigación en información para políticas sociales tiene que orientarse a facilitar la gestión y la evaluación. Es una prioridad la investigación metodológica para mejorar, simplificar y aprovechar los datos existentes; para generar datos más adecuados con el nivel de recursos institucionales y humanos con que cuenta el Estado y otras organizaciones; y para obtener indicadores sociales suficientemente finos para intervenciones sociales específicas y decisiones rápidas. Entre los tópicos más importantes se puede incluir los siguientes:

- Análisis de situación y tendencia social (por ejemplo análisis de los niveles de pobreza, calidad de vida, integración social, etc., y de sus tendencias de incremento o disminución) (Webb, 1991).
- Monitoreo de los niveles de ejecución de los programas y evaluación de los mismos. Sistemas de información e indicadores sociales desagregados por área, departamento, y municipio o distrito.
- Integración de los sistemas de información existentes -a nivel nacional o regional- para tener una base de diagnósticos para programas integrados e intersectoriales.
- Modalidades para un uso más eficiente de los servicios de información disponibles, especialmente por parte de la población. Diseño de sistemas de información

descentralizados que permitan el libre acceso de distintos usuarios y la captación de la información generada por las ONGs, incluyendo los resultados de sus experiencias. Sistemas abiertos de información son necesarios para crear una opinión pública bien informada.

- Articulación entre indicadores de situación y tendencia social con indicadores de provisión de servicios. Datos sobre los costos y los precios de servicios o programas representativos (Webb, 1991) con fines de seguimiento y evaluación. Articulación de indicadores sociales y económicos para examinar los impactos mutuos entre políticas sociales y políticas económicas (Echeverri, 1991).
- Datos cualitativos que complementen datos cuantitativos a fin de tener conocimiento sobre la cobertura y la calidad de los servicios.
- Análisis comparativo internacional para el desarrollo de métodos de evaluación nacional y regional (Urrutia, 1991).

## **Evaluación**

Al nivel general es necesario investigar la relación entre los retornos de los programas sociales y los niveles de igualdad y equidad social que se supone aquellos deben mejorar.

La evaluación incorporada al seguimiento de los programas es indispensable a fin de poder integrar el criterio de calidad dentro de las acciones. La evaluación en política social debe centrarse en el continuo control de la calidad.

Hay que estudiar cómo incorporar la percepción del usuario dentro de los procesos de evaluación. Pero además hay que desarrollar criterios objetivos de evaluación de los servicios. La investigación para crear mecanismos de control social es indispensable.

Un aspecto crucial es identificar los canales a través de los cuales los programas sociales impactan en el desarrollo económico. Hay que identificar cuál es la rentabilidad de las políticas sociales a fin de poder complementar su defensa ética con una defensa económica frente a la autoridad económica que maneja el presupuesto nacional o local, y frente a la opinión pública (Londoño, 1991). En otras palabras, hay que desarrollar la capacidad de demostrar que en las políticas sociales no se gasta sino que se invierte y que éstas son útiles, además de deseables.

La investigación en evaluación debe considerar cómo están siendo utilizados los servicios sociales y cuál es la relevancia de lo que se ofrece.

Finalmente, es importante la investigación prospectiva que permita adelantar escenarios de política social (Schkolnik, 1991). Para ello es necesario contar con resultados de evaluaciones técnicas que indiquen el impacto redistributivo de las políticas sociales y el grado de logro de una mayor equidad social.

## ***¿CON QUIEN ACTUAR?: TRANSICIONES CRÍTICAS DE VIDA***

Aun cuando durante las consultas realizadas para elaborar este trabajo se dejó abierta la posibilidad de señalar temas referidos al contenido de las políticas sociales, la discusión derivó siempre hacia los aspectos del proceso de hacer política. Aparentemente las prioridades de investigación se vieron referidas más a aspectos del proceso que del contenido. Sin embargo, debido a que los campos de las políticas sociales son diversos, los aspectos indicados en la sección anterior ayudan a delimitar prioridades, aunque no son suficientes. Fue interesante observar que no surgieron criterios únicos para seleccionar contenidos específicos de política social en los cuales concentrar la atención. Por ello, se discutirá a continuación un concepto teórico-metodológico que podría ayudar a seleccionar áreas substantivas prioritarias de investigación para política social.

Es riesgoso decidir sobre investigación estratégica cuando hay escasez de conocimiento sobre las relaciones causales que explican los fenómenos bajo examen. Esto es particularmente difícil en el caso de las políticas sociales debido a la complejidad del desarrollo humano. Se ha argumentado que el enfoque de las políticas sociales debe ser sistémico (Torres, 1991), perspectiva sobre la que se ha podido observar existe consenso. Sin embargo, volcar esta perspectiva operativamente hacia de una propuesta metodológica para seleccionar temas de investigación no es algo sencillo de lograr.

A continuación se hace una propuesta basada en la idea de que el desarrollo humano tiene momentos críticos que deben ser superados apropiadamente, o de lo contrario se producirán efectos negativos acumulables al nivel individual y social. El concepto de base es transición crítica de vida. Las transiciones críticas de vida son períodos de la vida humana en que se da un desarrollo crucial que depende no tanto del individuo cuanto de un conglomerado de actores, procesos y estructuras sociales. Las transiciones críticas de vida envuelven problemas sociales que no son sectoriales ni disciplinarios, que no son de individuos aislados ni del interés de instituciones u organizaciones singulares.

A la luz del conocimiento social existente parece plausible sostener que en el proceso de evolución que una persona experimenta, se dan transiciones sociales y biológicas cruciales. Durante estas transiciones se da un complejo proceso de socialización que incluye desarrollo de capacidades, adquisición de conocimientos, aprendizaje de habilidades, y aprehensión de valores necesarios para la integración social del individuo. En las ciencias sociales clásicas, lo más cercano al concepto de transición crítica de vida es la idea de pasaje de una etapa a otra dentro del proceso de socialización: nacimiento, pubertad, adultez, matrimonio, formación de familia, retiro y muerte fueron fases examinadas para las sociedades modernas y tradicionales. Empero, para el propósito que nos ocupa, esta concepción es muy individualista. Pero es un marco de referencia interesante para discutir sobre ciertos períodos de la vida humana en los que individuos, familias y hasta comunidades enteras quedan muy ligados por problemas sociales específicos.

En base a diversos resultados de la investigación social disponible, a los juicios emitidos por expertos, y a los intereses expresados por muchos grupos de la población, en este documento se propone estudiar los aspectos cruciales del proceso de hacer política social antes examinados en relación a cuatro transiciones críticas de vida que se denominarán desarrollo inicial, incorporación social temprana, integración social adulta, y retiro social. Evidencias de diversa naturaleza indican que los problemas que surgen durante estas transiciones suelen tener

efectos acumulativos -positivos o negativos dependiendo de cómo se solucionen los problemas- para el desarrollo humano de la persona, afectando multiplicidad de esferas de la vida personal y social.

## **Desarrollo Inicial**

Desarrollo inicial hace referencia a un período de la vida que puede ir incluso desde antes del momento de la concepción hasta el segundo o tercer año de vida, pasando por las etapas de gestación, nacimiento, y sobrevivencia inicial. Esta es una transición de vida que envuelve al niño y a su madre, pero abarca también a un conjunto de grupos e instituciones de su entorno social. Por ello, desde el punto de vista de las políticas sociales los grupos a focalizar no se reducen a la díada niño-madre, ya que ello sería claramente insuficiente. Los grupos concernidos serían adolescentes y jóvenes en etapa pre-marital y pre-maternal/paternal, mujeres embarazadas, familias recién formadas, niños recién nacidos, y niños hasta los 2 ó 3 años de edad.

Se trata de una transición de vida crítica para el adolescente que busca orientación sexual y familiar, para la pareja que se forma y busca un servicio de planificación familiar, para la adolescente embarazada, para la familia de pertenencia donde estas personas se ubican, para el recién nacido, para el niño en sus primeros años de vida. Los problemas sociales más importantes a investigar parecerían ser los siguientes:

- Fecundidad precoz o sin apropiado espaciamiento intergenésico
- Morbi-mortalidad infantil y materna
- Desarrollo físico y psico-motor del infante
- Aprendizaje cognitivo y desarrollo afectivo de la madre y el niño.

Los problemas sociales que surgen durante esta transición no son independientes entre sí, sino que constituyen un conglomerado de situaciones que deben verse desde una perspectiva sistémica alrededor del desarrollo inicial de la persona. No es cuestión de verlos desde una perspectiva sectorial.

La falta de solución de los problemas mencionados provoca una cascada de efectos negativos a nivel individual y social. Desorientación sexual que lleva a embarazos indeseados, embarazos mal llevados, nacimientos que se dan en condiciones precarias, infantes que no son adecuadamente estimulados o que son abandonados, no son necesariamente eslabones sueltos. Estos problemas significan que se está dando una transición incompleta o desviada no sólo para el niño -que debería considerarse como el punto de referencia central del proceso- sino también para la madre, la pareja, la familia, y hasta la comunidad. La solución inadecuada de los problemas que se dan en esta transición tienen efectos negativos que se acumulan y que pueden verse más tarde en niños con múltiples problemas biológicos, psicológicos y sociales que no tienen el nivel de desarrollo adecuado para integrarse más tarde a la escuela; adolescentes y madres jóvenes con adicionales embarazos indeseados, frustradas y humilladas, y con problemas de aborto y desajuste social y psicológico; familias desintegradas; altos niveles de morbilidad y mortalidad infantil y materna, etc. Intervenciones sociales exitosas durante esta transición de vida pueden evitar costos sociales, económicos y psicológicos enormes. Dar un

apoyo adecuado en este momento puede aumentar la probabilidad de que transiciones posteriores sean exitosas.

El conjunto de factores que inciden en las situaciones arriba anotadas, y el rol de los diversos actores envueltos en esta transición han sido analizados separadamente, pero la investigación social disponible indica que la solución de los problemas tiene que ser integral. Este es un desafío muy grande, particularmente para producir intervenciones intersectoriales efectivas. Dos ejemplos se podrían mencionar. Uno se refiere a la prevención y tratamiento del embarazo precoz, problema cuya solución tiene que envolver acciones preventivas, de tratamiento, y de seguimiento. Esto incluye educación sexual, atención de salud especializada, educación para la crianza del niño, asistencia y orientación a la familia de la adolescente, y hasta orientación para la escuela local -en algunos países se observó que expulsan a las estudiantes en esta condición. Otro ejemplo es el desarrollo psico-motor del infante desde el nacimiento hasta el primer o segundo año de vida. En este caso se requiere de programas de orientación educacional a la madre, evaluación del funcionamiento de los programas de cunas infantiles, mejoramiento de las condiciones laborales, programas de apoyo comunitario a las familias en situación crítica, y servicios de apoyo nutricional.

## **Incorporación Social Temprana**

En el caso de América Latina, esta transición de vida está referida al ingreso al sistema educativo. El actor central es el niño que ingresa a la escuela, pero también están involucrados los padres, los maestros, las personas encargadas de programas de nutrición escolar, y los funcionarios locales de escuelas y programas de educación preescolar. Esta es una transición crítica para el niño porque sus posibilidades educativas futuras y de mejores niveles de vida quedarán muy condicionadas por su éxito o fracaso inicial. En esta transición deberían adquirirse habilidades de aprendizaje elementales pero fundamentales para la lectura, la escritura, y el análisis numérico.

Durante esta etapa es importante brindar apoyo pedagógico a los niños con problemas de aprendizaje, orientación a los padres de familia, movilizar a la comunidad para captar a los niños que dejan la escuela, compatibilizar las actividades escolares con las actividades productivas de la comunidad y la familia, otorgar apoyo alimentario, dar atención mínima en salud, reentrenar a los profesores, etc. Es otro tipo de conglomerado de necesidades que debe también ser abordado con un enfoque sistémico.

Los problemas sociales más importantes para investigar de manera prioritaria serían los siguientes:

- deficiente preparación preescolar y desarrollo de habilidades elementales pero básicas de aprendizaje;
- insuficiente aprendizaje inicial, especialmente en lectura, escritura y conteo;
- fracaso escolar en los primeros años educativos y repitencia consecuente;
- deserción escolar definitiva como resultado del fracaso y la repitencia.

La investigación educativa indica que el niño que fracasa al inicio, repite, y que el repitente a la larga abandona la escuela. La familia sufre la frustración social, el niño crece como un ser disminuido, muchas veces la deserción es conducente a la incorporación temprana al trabajo, lo cual refuerza el quedar atrapado en un círculo del cual es muy difícil de escapar.

Nuevamente se origina durante esta transición otra cascada de efectos positivos o negativos. Es conocido que niveles de educación primaria incompleta se asocian más adelante a altas tasas de fecundidad, a la falta de comprensión de prácticas de salud preventiva, a limitaciones para acceder a trabajos calificados, a deficientes capacidades de aprendizaje, etc. El impacto acumulado negativo al nivel personal y social es enorme. La sociedad paga luego muy altos precios económicos y sociales por tener una población disminuida en su valoración personal y en sus capacidades mínimas de aprendizaje. Incluso allí donde no se fracasa y no se repite, muchas veces los costos de tener una población alfabetizada se pueden más que duplicar si para poder leer, escribir y contar bien, un niño tiene que esperar al final de sus estudios primarios. Dar un apoyo oportuno en este momento puede representar un futuro diferente para la persona y su sociedad.

## **Integración Social Adulta**

Esta transición se organiza fundamentalmente alrededor del proceso de incorporación al mercado de trabajo. Por lo tanto, puede iniciarse en diversas edades y abarcar un número variable de años dependiendo del caso: al abandonar la escuela primaria o secundaria, al final de los estudios secundarios, o durante o al final de los estudios superiores. Esta etapa es más que moverse de la escuela al mundo del trabajo; significa la incorporación al mundo adulto de la sociedad, supuestamente con todos los derechos y obligaciones del ciudadano.

Los problemas sociales claves que dificultan esta transición, y en los que habría que concentrar la investigación, serían los que siguen:

- falta de educación básica completa y de la posesión de habilidades de aprendizaje mínimas;
- desfasaje entre expectativas, habilidades y conocimientos adquiridos en la escuela o la universidad y las posibilidades y demandas del mercado;
- deficiente acceso a los servicios mínimos de salud y seguridad social, especialmente aquellos asociados a la formación de familia;
- ausencia de un mínimo de informada participación en los procesos políticos de decisión local allí donde esto es posible.

Debido a que en esta transición se experimenta el efecto acumulado de los problemas tenidos en transiciones anteriores, el abanico de posibles poblaciones objetivo de las políticas sociales se amplía casi al máximo. Asimismo los actores que están envueltos en ella se multiplican, haciendo el panorama complejo: jóvenes en diferentes grupos de edad y con diferentes habilidades, la escuela formal y sus profesores, el sector de educación superior público y privado, las escuelas de formación técnica, y el sector empresarial con toda su diversidad, tanto en el ámbito estatal como privado.

Probablemente el aspecto que recibe más atención sea el educativo por estar muy relacionado a la obtención de empleo, pero el conglomerado de problemas que es posible detectar a su alrededor indica la complejidad a la que se enfrentan los jóvenes que entran a la adultez. El efecto negativo más visible de una transición inadecuada es en este caso el desempleo y el subempleo. Pero hay otros efectos perniciosos cuyos costos son difíciles de estimar. La frustración personal, familiar, y hasta colectiva que produce una educación que no paga para conseguir un trabajo que llene las expectativas, la imposibilidad de elaborar un proyecto personal de desarrollo, las dificultades y precariedad consecuentes para formar familia, son factores que erosionan acumuladamente en el tiempo el potencial humano de una sociedad. En muchos casos la situación no es sino la resultante de anteriores transiciones que nunca llegaron a completarse. La entrada constante, y en muchos países creciente, de jóvenes bajo las circunstancias anotadas, hacen que la capacidad de transformación productiva, la obtención de competitividad económica, el desarrollo tecnológico, y el fortalecimiento de una sociedad democrática sean casi imposibles.

En algunos casos el precio social, económico y político es muy alto: violencia, marginación y desinterés por el proyecto de una sociedad justa y democrática, y el involucramiento en prácticas económicas ilícitas que, como en el caso del narcotráfico, están ahogando la viabilidad de modelos económicos y políticos de desarrollo. En algunos países no es difícil contabilizar en miles de millones de dólares el costo de la violencia.

Como en los casos anteriores, la intervención apropiada para revertir o al menos mitigar la situación puede tener un retorno social y económico enorme. La investigación tiene que referirse a los problemas antes mencionados. Una inversión social y económica dirigida hacia esta transición puede tener efectos perdurables mucho más allá de la etapa juvenil de los sectores involucrados.

## **Retiro Social**

Otra importante transición social se refiere al paso de la vida activa a diversas formas de retiro. Se trata de una transición que ciertamente no comienza con el retiro sino antes de él. Envuelve esta transición a la población que entra a la tercera edad, a sus familiares cercanos, y a la comunidad.

Aparentemente el conjunto de problemas sociales se reduciría en relación a las transiciones anteriores. Las áreas principales de investigación serían dos:

- sistemas de jubilación y pensión;
- servicios de salud.

La crisis de los sistemas de seguridad y pensión indica que las sociedades de la región no han sido muy previsoras. La cuestión requiere atención prioritaria, ya que las sociedades latinoamericanas están en proceso de envejecimiento y es de esperar que la presión por servicios para la tercera edad aumente.

Nuevamente se trata aquí de un conglomerado de problemas que requieren de atención multisectorial. Ciertamente, los retirados son un grupo social que no tiene capacidad de presión social. Son parte de los actores sin voz, sobre todo cuando provienen de los sectores más



pobres de la sociedad. Pero la falta de atención hacia ellos puede crear insoportables presiones indirectas sobre la sociedad en su conjunto.

El punto de entrada específico de investigación puede ser la situación y futuro de los sistemas de seguridad y previsión social. Estos sistemas son de gran importancia para la población en tercera edad, pero también conciernen al resto de los grupos sociales. La seguridad social es un aspecto subyacente en todas las transiciones críticas de vida antes discutidas. Dependiendo del país, estos sistemas han llegado a cubrir embarazo, enfermedad, accidentes, invalidez, desempleo, retiro, y muerte. Posiblemente se trate de la organización con mayor potencial para llevar adelante programas de intervención social multisectorial.

## UNA APLICACION A MANERA DE CONCLUSION

Las posibilidades de identificación de prioridades de investigación que esta propuesta metodológica ofrece se muestran en el siguiente gráfico:

### ASPECTOS DEL PROCESO DE POLITICA SOCIAL

Identificación

Institucionalidad y Gestión

Eficiencia

Sostenibilidad

Información

Evaluación

Ejemplo en el caso de Incorporación Social Temprana

#### PROBLEMAS:

- \* Educación y nutrición preescolar
- \* Habilidades mínimas: lecto-escritura y conteo
- \* Fracaso escolar y repitencia
- \* Deserción escolar

Desarrollo Inicial

Incorporación Social Temprana

Incorporación Social Adulta

Retiro Social

TRANSICIONES CRITICAS DE VIDA

Tomando el caso de la "incorporación social temprana", la investigación tendría que enfocarse, por ejemplo, en la identificación de quiénes son los que están más expuestos al fracaso escolar, qué tipos de programas preventivos o remediales pedagógicos, nutricionales, y familiares cabe desarrollar, cómo pueden descentralizarse estos programas hacia los gobiernos municipales, cuál es la capacidad de las escuelas locales para aplicar estos programas, cuál es el costo de los actuales niveles de deserción, cómo pueden subsidiarse los programas, qué rol puede tener el sector privado, de qué forma pueden financiarse localmente los programas, qué información de seguimiento es requerida, cuáles son los indicadores más apropiados, y cómo

evaluar la relevancia de los programas y su impacto en el desempeño escolar posterior, y por lo tanto en qué medida ellos representan una real inversión social.

Una propuesta metodológica para identificar prioridades de investigación, es una manera de mirar a un problema en la realidad. La propuesta descrita ha buscado mirar a las políticas sociales como un instrumento del Estado y de la sociedad para promover el desarrollo humano. La propuesta supone que el objetivo de las políticas sociales no es ser baratas, efectivas, o de fácil aplicación, sino ser éticas, es decir, tener como su objetivo primordial el desarrollo humano. Esto ciertamente no debe hacer olvidar que las políticas sociales deben dar atención a importantes cuestiones de orden económico, político u organizacional, ya que de otra manera no podrían cumplir con su objetivo.

La atención se puso en cómo hacer las cosas, pero asimismo se buscó enfatizar que el propósito debe ser también intervenir para desarrollar el potencial humano de una sociedad. Por ello se propuso concentrarse simultáneamente en investigar cómo intervenir en momentos claves de la vida humana. Es decir, allí donde con los pocos recursos existentes puede hacerse una gran diferencia. No se ha hecho ningún supuesto sobre la posibilidad de que existan diversidad de enfoques. Seguramente los hay porque no hay nada más controvertible que las concepciones sobre lo que debe ser el desarrollo humano, algo sobre lo cual todos podemos opinar. Al fin y al cabo, no hay nada más cercano a nosotros que nosotros mismos.

## ***BIBLIOGRAFIA***

Abugattás, Javier. 1991.

Acerca de Políticas Sociales. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. Consejo Nacional de Población, Lima.

Cohen, Ernesto. 1991.

Presentación oral. Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

Echeverri Perico, Rafael. 1991.

Problemática de los Indicadores y Sistemas de Información para el Seguimiento de Política Social en Colombia. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC, Bogotá.

Helfer Palacios, Gloria. 1991.

Política Educativa y Política Social en las Estrategias de Desarrollo. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. Consejo Nacional de Población, Lima.

Irarrázabal, Ignacio. 1991.

Presentación oral. Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

**Londoño, Juan Luis. 1991.**

Política Social: Hacia la Superación de la Pobreza. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC, Bogotá.

**Molina, Sergio. 1991.**

Discurso Inaugural. Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

**Rojas Ruiz, Humberto. 1991.**

La Seguridad Social y los Servicios de Salud en Colombia. Ponencia presentada al Taller de Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC, Bogotá.

**Schkolnik, Mariana Paz. 1991.**

Políticas Sociales en Chile y Necesidades de Investigación. Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

**Sojo, Ana. 1991.**

La Investigación para la Política Social: Esbozo de su Actual Relevancia en Chile. Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

**Torres, Mario. 1991.**

Políticas Sociales: Repensando el Desarrollo Esencial. Ponencia presentada en los Talleres sobre Política Social, Bogotá, Lima, y Santiago.

**Urrutia, Miguel. 1991.**

Acceso, Calidad y Equidad en la Política Educativa. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. FEDESARROLLO-IDRC, Bogotá.

**Vergara, Carlos. 1991.**

Políticas Sociales y Gobernabilidad Democrática: Una Mirada desde la Sociedad Civil. Ponencia presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales. CEPAL-CELADE, Ministerio de Planificación y Cooperación, IDRC, Santiago, 12-13 agosto.

**Webb, Richard. 1991.**

Datos e Indicadores para el Diseño de Políticas Sociales. Ponencia presentada en el Taller de Políticas Sociales. Consejo Nacional de Población, Lima.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá en apoyo de la investigación técnica y de política concebidas para adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo. Los cinco programas sectoriales del Centro son Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ciencias Sociales, Ciencias de la Salud, Ciencias y Sistemas de la Información, y Asuntos Corporativos e Iniciativas. Los fondos del Centro provienen del Parlamento de Canadá; sin embargo, las políticas del CIID son trazadas por un Consejo de Gobernadores de carácter internacional. La sede del Centro está en Ottawa, Canadá, y tiene oficinas regionales en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente.

**Sede Central**

CIID, PO Box 8500, Ottawa, Ontario, Canadá K1G 3H9

**Oficina Regional para África Occidental y Central**

CIID, BP 11007, CD Annexe, Dakar, Senegal

**Oficina Regional para Medio Oriente y Noráfrica**

CIID, PO Box 14 Orman, Giza, Cairo, Egipto

**Oficina Regional para África Oriental y Meridional**

CIID, PO Box 62084, Nairobi, Kenia

**Oficina Regional para Sudafrica**

IDRC, 9th Floor, Braamfontein Centre, Corner Bertha and Jorissen Streets, Braamfontien, 2001 Johannesburg, South Africa

**Oficina Regional para Asia Suroriental y Oriental**

CIID, Tanglin PO Box 101, Singapore 9124, República de Singapur

**Oficina Regional para Asia del Sur**

CIID, 11 Jor Bagh, New Delhi, 110003, India

**Oficina Regional para América Latina y el Caribe**

CIID, Casilla de Correos 6379, Montevideo, Uruguay

Por favor, dirija su solicitud de información sobre el CIID y sus actividades a la oficina del CIID en su región.

